



Seppo Sallila

Kelan ja kuntien työnjako toimeentulotuen siirrossa Kelaan

TYÖPAPERI

TYÖPAPERI 21/2016

Seppo Sallila

Kelan ja kuntien työnjako toimeentulotuen siirrossa Kelaan



**TERVEYDEN JA
HYVINVOINNIN LAITOS**

© Kirjoittaja ja Terveiden ja hyvinvoinnin laitos

ISBN 978-952-302-678-0 (verkkojulkaisu)

ISSN 2323-363X (verkkojulkaisu)

<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-302-678-0>

Helsinki, 2016

Lukijalle

Tämä tutkimus liittyy Kelan hankkeeseen Toimeentulotuki 2017, jossa perustoimeentulotuki siirretään kunnilta toimeenpantavaksi Kelassa. ”Ehkäisevä ja täydentävä toimeentulotuki” on edelleen tarkoitus säilyttää kunnilla. Tässä paneudutaan tämän rajanvedon ongelmiin.

THL:ssä tämä tutkimus kuuluu JASI-yksikön Suomen Akatemian strategisen tutkimuksen konsortiohankkeeseen Tackling Inequalities in Time of Austerity (TITA) [Eriarvoisuuden torjuminen niukkuuden aikana] (293103) ja siinä osioon ”Kelan toimeentulotuen etuuskäsittelyn kattovuokrien vaikutusten arviointi mikrosimulointimallilla.”

Toimeentulotuen siirtymien Kelaan tarkoittaa työnjakoa Kelan ja kunnan sosiaalityön välillä. Työn sisältö myös muuttuu: ”Sosiaalityö jalkautuu Kela-siirron myötä pois toimistoista ja etsii nuoren kanssa soveltuvan kuntouttavan ryhmän tai yhteisön.”(Määttä 2015). Esimerkiksi täydentävä toimeentulotuki, jonka yksi syy on perustoimeentulotuessa liian alhaiseksi jäänyt asumismenojen korvaustaso, jää kuntiin, mutta perustoimeentulotuki siirtyy Kelaan.

Suunnitelmissa onkin asumismenojen laajempi korvaaminen perustoimeentulotuessa (Kauhanen ja Porko 2016). Laajenemisen sisältö on vielä pohdinnan alla ja tämä tutkimus pyrkii auttamaan sellaisen tuottamisessa. Tässä tutkimuksessa tätä kohtaa Kela-siirrosta tutkitaan mikrosimuloinnin ja tilastoaineistojen avulla.

Tiivistelmä

Seppo Sallila. Kelan ja kuntien työnjako toimeentulotuen siirrossa Kelaan. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (THL). Työpaperi 21/2016, 39 sivua. Helsinki 2016.

ISBN 978-952-302-678-0 (verkkojulkaisu)

Toimeentulotuki siirtyy vuoden 2017 alusta perustoimeentulotuen osalta Kelaan, mutta täydentävä ja ehkäisevä toimeentulotuki jää kuntiin. Kotitalouksien täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen syynä on usein asumismenoista selviytyminen. Asumismenot ovat myös perustoimeentulotuen tarpeen osasyys ja menevät päällekkäin kuntien maksamien asumismenon kanssa. Tämä tutkimus ottaa tämän päällekkäisyyden ja erityisesti asumismenot tutkimuskohteekseen.

Aineistona käytetään julkastuja tilastoja, Kelan ja THL:n keräämiä rekistereitä toimeentulotuesta ja asumistuesta, ja tähän liitettyjä muita rekisteritietoja (ns. Kela-Stakes -henkilöaineisto vuodelta 2009), Kela-Stakes -aineistoihin kuuluu asumistukirekisteripohjainen kotitalousaineistoa vuodelta 2009, Sisu-mikrosimulointimallin rekisteriaineistoa ja otosaineistoa vuodelta 2013.

Toimeentulotukea sai vuonna 2014 271160 kotitaloutta. Noin 38 prosenttia toimeentulotukea saaneista sai täydentävää toimeentulotukea, mutta määrältään se oli vain 7.7 prosenttia kaikesta toimeentulotuesta (euroista). Vuositasolla toimeentulotukea saatiin 2931 euroa, täydentävää 556 euroa ja ehkäisevää 628 euroa vuonna 2014. Trendinä täydentävä ja ehkäisevä kasvaa nopeammin kuin koko toimeentulotuki yhteensä.

Kela-siirron tapahduttua nämä edellä mainitut suhteet muuttuvat. Tärkeä jakaja on asumiskustannukset ja niiden maksaja. Jos maksaja on Kela, niin kyse on perustoimeentulotuesta ja jos se on kunnat, niin kyse on täydentävästä (ja ehkäisevästä) toimeentulotuesta. Tämä tutkimus osoittaa, että Kela voi maksaa nykyistä enemmän asumiskustannuksista. Välineenä on toimeentulotuessa hyväksyttävät enimmäisasumismenot. Tässä simuloidaan tämän tekijän tasoja ja se osoittautui tehokkaaksi tavaksi tutkia asiaa ja samalla se antaa välineen Kelalle, jota käyttämällä asumiskustannuksien taakkaa toimeentulotukea saaville kotitalouksille voidaan helpottaa.

Avainsanat: asumismenot, toimeentulotuki, simulointi, Kela-siirto

Sisällys

Lukijalle	3
Tiivistelmä	4
1 Johdanto	6
2 Laskelman aineistot ja perustaulukot	7
3 Täydentävä ja ehkäisevä toimeentulotuki	10
4 Asumistuen ja toimeentulotuen välinen yhteys	16
5 Simulointien taustaa	18
6 Sisä-mallin käyttö	21
7 Kunnan vastuulle jäävät toimeentulotukiasiakkaat	24
8 Kustannukset eli kunnan maksama toimeentulotuki	31
9 Yhteenveto	33
Lähteet	35
Liitetaulukot	37
Liite 1	38

1 Johdanto

Toimeentulotuen Kela-siirron yhteydessä perustoimeentulotuki siirretään vuoden 2017 alusta kunnista Kelaan. Ehkäisevä ja täydentävä toimeentulotuki päätetään ja maksetaan edelleen kunnissa. Toimeentulotuen jakaminen näin voi tuntua selkeältä valinnalta, mutta toimenpide sisältää ristiriidan. Jos täydentävä ja ehkäisevä toimeentulotuki sisältää samoja elementtejä kuin Kelan maksama perustoimeentulotuki, niin tuen saajat joutuvat kaksinkertaiseen toimeentulotuen hakuprosessiin. Yksi tärkeä yhteinen elementti on asumismenot. Tämän tutkimuksen keskeisenä teemana on analysoida asumisen osuutta perus-, täydentävässä ja ehkäisevässä toimeentulotuessa.

Historiallisesti täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen synty ajoittuu vuosituhaten vaiheeseen Osmo Soininvaaran ministerikauteen (Karjalainen 2003, 16). Syyksi Jouko Karjalainen näkee leipäjonojen ja ruokapankkien ilmaantumisen täydentämään niukkaa toimeentulotukea. Leipäjonot ja ruoka-apu ovat nyt vuonna 2016 edelleen tärkeä osa toimeentuloturvaa. Tämän johdosta täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen tutkiminen on tärkeää nyt kun toimeentulotukea muutetaan; täydentävä ja ehkäisevä toimeentulotuki erkaantuu perustoimeentulotuesta. Tällä tutkimuksella pyritään auttamaan tämän jaon tekemisessä. Toisin sanoen määrittelemällä toimeentulotukijärjestelmä sellaiseksi, että asumisen kustannukset katetaan normaalisti perustoimeentulotuen avulla, päästään sujuvaan toimeentulotukijärjestelmään.

2 Laskelman aineistot ja perustaulukot

Aineistona käytetään ensin Toimeentulotuki 2014-raporttia (Virtanen ja Kiuru 2015) ja Kela-Stakes rekisteriaineistoa¹ vuodelta 2009², joka on henkilöaineisto (kokonaisaineisto 16-108 vuotiasta, yhteensä 4 396 910 henkilöä). Myös rinnakkaista asumistukirekisteriperustaista kotitalousaineistoa vuodelta 2009 käytetään, josta saadaan tieto ansiotuloista. Lopuksi tehdään Sisu-mallilla simulointia sen rajan etsimiseksi, jolla Kelan ja kuntien maksamat asumismenot määritellään. Lähtökohtaisesti tämä raja määritellään enimmäisasumismenon avulla; Kelan korvaa asumismenot enimmäismenoihin asti ja siitä rajasta alkaa kuntien asumismenon korvaus.

Tämä henkilöaineisto ei ole aivan täydellinen, sillä ensinnäkin se keskittyy toimeentulotukeen liittyviin muuttujiin ja toiseksi monissa muuttujissa esiintyy puuttuvia tietoja. Myös kotitalouden määrittely on ongelmallista, sillä pohjimmiltaan aineisto on henkilötasoinen ja kotitalous määritellään viitemies-muuttujan avulla, mikä viittaa toimeentulotuen saantiin. Anita Haatajan tutkimuksesta ilmenee, että kotitalouden tulonsiirrot on viety kaikille kotitalouden aikuisille jäsenille (Haataja 2010, 6-7). Tällöin luotetaan siihen että aineistoa muodostettaessa viitemiehelle on viety koko kotitalouden eri jäsenten mukanaan tuomat tiedot. Kuitenkaan esimerkiksi kotitalouskohtaista kokonaistulomuuttujaa ja ekvivalenttiskaalaa ei pystytäkään tuottamaan kotitalouden identifointimuuttujan puuttuessa, mikä johtaa siihen, että tulonjakovaikutusta ei pystytäkään analysoimaan.

Henkilöaineistoa voidaan käsitellä kotitalousaineistona rajaamalla analyysit ja tulostus koskemaan kotitalouden viitemiehiä. Viitemies tehdään vain toimeentulotukirekisterin tietuille ja koskee toimeentulotukea saaneita talouksia. Tässä aineistossa viitemiehellä on kaksi arvoa (1 ja 2), joista käytetään 1:stä sillä 2 tarkoittaa puolisoa ja se tuplaa ko. kotitalouden aineistossa. Tilastojen mukaan toimeentulotuesta 9-10 % (euroista) on ehkäisevää ja täydentävää. Tilastoraportissa tulokset esitetään pääosin kotitalouskohtaisina. Tämä on esitetty taulukossa 1a – tämä taulukko kertoo vuoden 2014 aikana toimeentulotukea saaneista kotitalouksista. Sama kotitalous voi esiintyä monen toimeentulotuen muodon alueella, joten prosentteja ei voi summata. Vastaava taulukko vuodelle 2009 on taulukko 1b.

Näiden muuttujien päällekkäisyys vuonna 2009 on nähtävissä taulukosta 2. Sekä ehkäisevää, että täydentävää toimeentulotukea sai vuonna 2009 11 071 kotitaloutta. Pieni poikkeama kokonais-N:ssä johtuu siitä, että taulukossa 1b se on laskettu muuttujasta $=(\text{perus}+\text{täydentävä}+\text{ehkäisevä toimeentulotuki})>0$ kun taulukossa 2 mitään rajoitetta ei ollut viitemiehen koodin 1 lisäksi.

Kunnat ovat käyttäneet näitä kahta toimeentulotuen muotoa esimerkiksi asumiskustannuksista johtuvan tuen riittämättömyyden paikkaamiseen. Toki täydentävää ja ehkäisevää käytetään myös muihin menoihin. Ongelmaksi muodostuu Kela-siirron yhteydessä se, miten paik-

¹ Muita Kela-Stakes aineistoa hyödyntäviä tutkimuksia: Haataja 2010, Hiilamo et.al 2005, Honkanen 2010, Hytti 2003.

² Kela-Stakes aineiston luomisesta (Hiilamo 2005; Honkanen 2008).

kaaminen jatkuu uudessa tilanteessa. Asumismenoja etupäässä korvataan perustoimeentulotuesta, mutta aina se ei riitä ja turvaudutaan täydentävään ja ehkäisevään toimeentulotukeen. Tässä tutkimuksessa paneudutaan asumiskustannusten korvaamiseen Kelan maksamasta perustoimeentulotuesta ja arvioidaan miten paljon asumiskustannuksista tulee viimekädessä sisältymään kuntien maksamaan täydentävään ja ehkäisevään toimeentulotukeen.

Asumisen osuus toimeentulotuessa on ylipäättään ongelma (Kauppinen ym. 2015). Tilastoitua sitä ei ole. Vuonna 2014 asumistukea saa 69.6% toimeentulotukea saavista kotitalouksista³. (Virtanen ja Kiuru 2015).

Taulukko 1a. Toimeentulotukea saaneet kotitaloudet vuonna 2014

	lkm	eurot (1000)	euroa/ kotitalous	% luku- määrästä	% eurois- ta
Varsinainen toimeentulotuki	245 571	719 645	2931	90.6 %	97.8 %
- perustoimeentulotuki	233 639	661 606	2832	86.2 %	89.9 %
- täydentävä toimeentulotuki	102 342	56 912	556	37.7 %	7.7 %
Ehkäisevä toimeentulotuki	25 589	16 059	628	9.4 %	2.2 %
Yhteensä	271 160	735 704	2713	100.0 %	100.0 %

Lähde: (Virtanen ja Kiuru 2015, liitetaulukot 10a ja 10b)

Taulukko 1b. Toimeentulotukea saaneet kotitaloudet vuonna 2009

	lkm	eurot (1000)	mean	% lukumäärästä	% euroista
Varsinainen toimeentulotuki	229 007	591 379	2 582	98.8 %	98.2 %
- perustoimeentulotuki	220 217	546 790	2 483	95.1 %	90.8 %
- täydentävä toimeentulotuki	88 513	43 613	493	38.2 %	7.2 %
Ehkäisevä toimeentulotuki	20 394	11 596	569	8.8 %	1.9 %
Yhteensä	231 685	601 999	2 598	100.0 %	100.0 %

Lähde: Kela-Stakes 2009 aineisto; viitehenkilö (1)

³ Lähteestä (Virtanen ja Kiuru 2015) ei selviä kuuluuko opiskelijoiden asumislisä ja eläkeläisten asumistuki tähän lukuun.

**Taulukko 2. Täydentävä ja ehkäisevä toimeentulotuki vuonna 2009 ,
kaikki toimeentulotuen saajakotitaloudet.**

täydentävä	ehkäisevä		Yhteensä
	ei saa	saa	
ei saa	134261	9323	143584
saa	77442	11071	88513
Yhteensä	211703	20394	232097

Lähde: Kela-Stakes 2009 aineisto, viitemies (1)

Koska käytetyt aineistot ovat sekä vuodelta 2014, että 2009, niin on mahdollista, että tiedot eivät ole vertailukelpoisia. Siksi teemme tilastoraporttien lukujen pohjalta taulukon 3, jossa esitetään mitä vuosien mittaan tapahtuu näissä keskeisissä luvuissa.

**Taulukko 3. Täydentävää ja ehkäisevää toimeentulotukea saaneet kotitaloudet
(N) 2008-2014, muutos suhteessa vuoteen 2010.**

	2008	2009	2010	2012	2013	2014
Täydentävä toimeentulotuki	94 %	100 %	100 %	103 %	107 %	111 %
Ehkäisevä toimeentulotuki	89 %	92 %	100 %	104 %	108 %	113 %
Toimeentulotuki yhteensä	90 %	99 %	100 %	99 %	102 %	105 %

Lähde: Virtanen ja Kiuru 2015, 2010, liitetaulukko 10a.⁴

Ehkäisevä ja täydentävä toimeentulotuki ovat toimeentulotuen muodot, joissa on tapahtunut viime vuosina kasvua. Vuonna 2010 täydentävää sai 92 239 kotitaloutta ja ehkäisevää 22 595; toimeentulotuen saajia oli vuonna 2010 240 257 kotitaloutta. Ehkäisevää toimeentulotukea sai vuonna 2010 noin 25 prosenttia täydentävän tuen saajista, joten täydentävä toimeentulotuki on näistä kahdesta merkittävämpi tukimuoto. Molemmat kuitenkin kasvoivat nopeammin kuin toimeentulotuen saajien määrä yhteensä.

Toimeentulotuen (eurot) suhteen tarkasteltuna muutos on samanlaista, mutta sitä ei esitetä inflaation takia.

4

Taulukon 3 kotitaloudet (N).

	2008	2009	2010	2012	2013	2014
Täydentävä	86 314	92 190	92 239	94 888	98 745	102 342
Ehkäisevä	20 142	20 683	22 595	23 538	24 379	25 589
Toimeentulotuki yhteensä	215 570	238 755	240 257	238 725	245 765	253 448

3 Täydentävä ja ehkäisevä toimeentulotuki

Tässä luvussa tarkastellaan aineiston (Kela-Stakes aineisto 2009) avulla millaiset kotitaloudet saavat perus-, täydentävää ja ehkäisevää toimeentulotukea. Aineiston heikkous on puuttuvat arvot, joita on lähes kaikissa muuttujissa. Esimerkiksi toimeentulotukitieto puuttuu siksi, ettei henkilö ole toimeentulotukirekisterissa. Olisi tietysti mahdollista koodata näille tietueille nolla, mutta se vääristäisi tiedon sisältöä ja siksi näin ei tehty.

Yksi tärkeä muuttuja jää vaillinaiseksi eli kotitalouden koko. Tämä menettely on tuottanut samanlaisen taulukon kuin virallinen toimeentulotuen tilastoraportti (Virtanen ja Kiuru 2015), siis taulukot 1a ja 1b tässä tutkimuksessa.

Aloitetaan ruokakunnan koolla taulukolla 4a. Taulukossa 4a on ehtona toimeentulotuen saanti ylipäättään eli kaikki siinä esiintyvät kotitaloudet ovat saaneet toimeentulotukea. Ruokakunnan koko -muuttuja tulee asumistukirekisteristä ja läheskään kaikki kotitaloudet – edes toimeentulotukea saavat – eivät saa asumistukea. Tätä esittää ”ei tietoa”-rivi. Tällä rivillä jokainen €-sarake on taulukon sarakkeista pienin – se viittaa siihen, että ”ei tietoa” tapaukset ovat toimeentulotuen saajista vähiten sen tarpeessa.

Ensimmäinen sarake (ei saa*ei saa) sisältää vain perustoimeentulotukea saavia. Muut sarakkeet esittävät koko toimeentulotuen keskiarvon täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen saannin suhteen, siis ”saa”-luokissa.

Taulukko 4a. Kotitalouden saama toimeentulotuki keskimäärin (€/v.) sen suhteen saako ehkäisevää tai täydentävää tukea. Kotitalouden koko.

Ruokakunnan koko	Täydentävä toimeentulotuki				N
	ei saa		saa		
	Ehkäisevä		Ehkäisevä		
	ei saa	saa	ei saa	saa	
ei tietoa	1560	1633	2774	4156	80338
1	2249	2355	3420	4327	105251
2	2236	2503	3836	5063	21091
3	2095	2235	3828	4983	12654
4	2239	2505	4254	5321	6519
5+	2662	2678	5358	6353	6244
Yhteensä	1997	2050	3413	4627	232097

Ehkäisevä ja täydentävä toimeentulotuki on sinällään taulukon 1a ja 1b mukaan melko pientä. Mutta ehkäisevän ja täydentävän toimeentulotuen saanti vaikuttaa siihen kuinka suureksi kokonaistoimeentulotuki muodostuu. Tämä testataan taulukon 4b avulla. Taulukossa 4b on esitetty perustoimeentulotuen määrä vuodessa.

Taulukko 4b. Kotitalouden saama perustoimeentulotuki keskimäärin (€/v.) sen suhteen saako ehkäisevää tai täydentävää tukea. Kotitalouden koko.

Ruokakunnan koko	Täydentävä toimeentulotuki				N
	ei saa		saa		
	Ehkäisevä		Ehkäisevä		
	ei saa	saa	ei saa	saa	
ei tietoa	1560	1867	2756	3277	80338
1	2249	2532	3260	3548	105251
2	2236	2502	3501	3992	21091
3	2095	2029	3442	3744	12654
4	2239	2437	3879	4070	6519
5+	2662	2791	4922	4930	6244
Yhteensä	1997	2249	3259	3678	232097

Taulukon 4b mukaan perustoimeentulotuki on suurinta silloin kun saadaan myös täydentävää toimeentulotukea; ehkäisevän toimeentulotuen vaikutus ei ole läheskään näin suuri. Taulukkoon 4c on laskettu täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen summa keskimäärin (euroa/v.). Siitä voidaan lukea suoraan täydentävä ja ehkäisevä toimeentulotuki (euroa / v.) tilanteessa, jossa saadaan vain joko tai ja jos saadaan molempia. Molempien saaminen on yleistä ja se tarkoittaa vuoden aikana tapahtunutta saamista.

Taulukko 4c. Kotitalouden saama täydentävä + ehkäisevä toimeentulotuki keskimäärin (€/v.) sen suhteen saako ehkäisevää tai täydentävää tukea. Kotitalouden koko.

Täydentävä toimeentulotuki					N
Ruokakunnan koko	ei saa		saa		
	Ehkäisevä		Ehkäisevä		
	ei saa	saa	ei saa	saa	
ei tietoa	0	611	462	1290	80338
1	0	463	427	1049	105251
2	0	510	492	1227	21091
3	0	651	532	1364	12654
4	0	715	565	1428	6519
5+	0	683	676	1639	6244
Yhteensä	0	560	469	1235	232097

Aineistossa ei ole tietoa siitä mikä on asumisen osuus näissä toimeentulotuen euromäärisä. (kts. Heinonen 2010, 14-16).

Taulukko 5 kertoo sen miten toimeentulotuki on jakautunut päämiehen iän mukaan. Kaikkein eniten (saa*saa-sarake) saavat alle 30 vuotiaat. Tuki hieman laskee iän lisääntyessä. Eläkeiän saavuttaminen vähentää toimeentulotuen tarvetta. Ehkä takuueläke muuttaa tilanteen vielä paremmaksi, mutta aineisto on vuodelta 2009 ja takuueläke astui voimaan vuoden 2011 maaliskuussa. Jos käytössä olisi uudempi aineisto, niin tämä havainto voisi olla toinen. Eläkeläiset ovat siis tärkeä ihmisryhmä, joka toimeentulotuen Kela-siirrossa täytyy huomioida. Noin puolet toimeentulotuen saajista on alle 40 vuotiaita.

Taulukko 5. Kotitalouden saama toimeentulotuki yhteensä (mean €) sen suhteen saako ehkäisevää tai täydentävää tukea. Viitemiehen ikä.

Viitemiehen ikä	Täydentävä toimeentulotuki				N
	ei saa		saa		
	Ehkäisevä		Ehkäisevä		
	ei saa	saa	ei saa	saa	
-19v.	1660	2527	3359	5470	15328
20-29v.	2004	2891	3893	5507	70403
30-39v.	2163	2151	3720	4975	40458
40-49v.	2248	2023	3605	4675	45428
50-59v.	2118	1763	2954	3800	39160
60-64v.	1600	1392	2003	2692	10715
65+v.	964	922	1291	1949	10605
Yhteensä	1997	2050	3413	4627	232097

Toimeentulotuen saajan toimintaa kuvaa aineiston muuttuja ”tärkein Kelan etuuslaji marraskuussa 2009” (etlaji1).

Taulukko 6. Kotitalouden saama toimeentulotuki keskimäärin (€/v.) sen suhteen saako ehkäisevää tai täydentävää tukea. Kelan tärkein etuuslaji marraskuussa 2009.

Kelan etuuslaji I marraskuussa 2009	Täydentävä toimeentulotuki				N
	ei saa		saa		
	Ehkäisevä ei saa	saa	Ehkäisevä ei saa	saa	
Kotihoidontuki	1879	2367	3566	4964	4594
Kotoutumistuki	1971	1610	3593	5596	1737
Kuntoutuspäiväraha	1903	2342	4003	5757	1308
Opintotuki	1516	2470	3115	5199	22667
Peruspäiväraha	1703	2632	3178	4875	8791
Sairaspäiväraha	2167	2312	3750	4902	7677
Sotilasavustus	1345	2063	2391	3836	633
Työmarkkinatuki	2062	2703	3627	4875	48720
Työttömyyseläke	967	716	1027	1882	700
Varhennettu vanhuuseläke	1332	1351	2503	3231	252
Vars. työkyvyttömyyseläke	1109	1179	1907	3071	27227
Äitiyspäiväraha	1813	2147	4026	5818	3123
Tieto puuttuu	2300	2082	3843	4973	104668
Yhteensä	1997	2050	3413	4627	232097

Taulukko 6 esittää sen miten paljon etuutta täydennetään toimeentulotuella eli ensisijaisen etuuden riittämättömyyttä. Lukumääräisesti suuri ”tieto puuttuu” -rivi kertoo sen, että läheskään kaikki toimeentulotuen saajat eivät saa muuta Kelan maksamaa etuutta marraskuussa 2009. Tälle riville kuuluvat myös työssä käyvät koska palkka ei ole Kelan maksama etuus.

Ehkäisevä toimeentulotuki paikkaa eniten opintotukea, peruspäivärahaa, sotilasavustusta, äitiyspäivärahaa ja työmarkkinatukea. Täydentävä toimeentulotuki paikkaa eniten opintotukea, varsinaista työkyvyttömyyseläkettä, sotilasavustusta, työttömyyseläkettä, peruspäivärahaa, kuntoutuspäivärahaa ja äitiyspäivärahaa.

Toimeentulotuen roolia muiden etuuksien paikkaamisessa on mahdollista tutkia tämän aineiston avulla syvällisemminkin. Selvää on että mikään suuri ryhmä ei ole ehkäisevän ja täydentävän toimeentulotuen ulkopuolella. Jotkut etuudet ovat selkeästi riittämättömiä, jos sitä mitataan toimeentulotuen lisätukien saannilla. Toimeentulotuen Kela-siirron tapahduttua ensisijaisten etujen riittämättömyys purkautuu taulukon 6 väestöryhmissä.

Taulukossa 7 on esitetty usean muuttujan regressiomalli, joka selittää 1) perustoimeentulotuen ja 2) ehkäisevän ja täydentävän summaa (€/v). Niissä näkyy hyvin aineiston puuttellisuus, sillä malli 1 käyttää vain 13 278 havaintoa (5.7% kaikista havainnoista) ja malli 2 9 018 havaintoa. Mallin 1 selitysaste 12.7 % (mallin 2 1.8%) ja muutoinkin sen tekniset ominaisuudet ovat hyvät, joten se selkeyttää toimeentulotuen saantia. Selittävinä muuttujina on kotitalouden koko (nyt se on määritelty laajemmin kuin taulukossa 4), ikä, sairaustyyppi, toiminta (toimeentulotukirekisteristä), kuntaryhmä ja kansalaisuus.

Vastaavan muuttujakokoonpanon avulla on esitetty perustoimeentulotuen, täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen keskiarvot liitetaulukossa 1.

Tämä malli tuo selkeästi eroon eri ryhmien merkityksen toimeentulotuesta. Kotitalouden koko kasvattaa toimeentulotukea, iän kasvaessa toimeentulotuki vähenee, kaupunkilaiset saavat enemmän kuin maalaiset. Sairaus tarkoittaa kelan etuusrekisteriin tallennettua sairauden diagnoosia sairaspäivärahaa/kuntoutustukea saavilta. Mikä tahansa sairaus näyttää lisäävän perustoimeentulotukea ja vähentävän täydentävää ja ehkäisevää tukea, eli sairaus suuntaa toimeentulotukea perustoimeentulotuen suuntaan.

Toimintamuuttuja perustuu toimeentulotukirekisterin muuttujaan marraskuun 2009 tuloläheteestä viitemiehen osalta (Virtanen ja Kiuru 2015, liitetaulukko 23). Toimintamuuttujan luokat eivät eroa täydentävän ja ehkäisevän suhteen, mutta joitain ryhmiä nousee perustoimeentulotuen suhteen esiin. Tässä muuttujassa työssä olevat on viiteryhmä. Työttömät, sairaspäivärahaa saavat ja ryhmä muu ovat eniten perustoimeentulotukea saava ryhmä.

Äitiyspäivärahan/vanhempainrahan saajien vähäistä perustoimeentulotukea korvaavat täydentävä ja ehkäisevä toimeentulotuki (taulukon 7 toinen sarake). Tämä on ainut mallin löytämä ero toiminnan suhteen.

On syytä huomata regressiomallin poistavan aineistosta muuttujan ikä 65+-vuotiaat. Kuitenkin se pitää 60-64 vuoden ikää perustoimeentulotukea vähentävänä tekijänä. Myös toinen malli, jossa selitetään täydentävää ja ehkäisevää toimeentulotukea, antaa tälle ikäryhmälle vähentävän roolin. Tämä havainto saanee vahvistusta takuueläkkeen myötä, mutta sehän teki-
jä on mahdollinen vasta tulevaisuudessa, vuodesta 2011 lähtien.

Suuntautuuko perustoimeentulotuki tai täydentävä ja ehkäisevä toimeentulotuki jotenkin poikkeavasti ulkomaalaisten suhteen?

Maiden jaottelu perustuu Jussi Tervolan ja Jouko Verhon (2014)⁵ raportissa esitettyyn jakoon. Viiteluokkana on Suomi, johan nähden toimeentulotuen saantia tarkastellaan. OECD-maiden ja Pakolaismaiden kansalaisten perustoimeentulotuen saanti on suomalaisiin nähden runsaampaa. Täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen suhteen maat eivät eroa. Toimeentulotukea saaviin pakolaismaihin vuonna 2009 kuuluu 37 maata (7042 kotitaloutta), joista suurimmat: Somalia, Irak, Afganistan, Iran ja Vietnam.

Tämän mukaan Kela-siirrossa ulkomaalaiset eivät ole erityinen ongelma kuntien kannalta, koska he painottuvat perustoimeentulotuen ja Kelan suuntaan. Kelassa pitäisi huomioida ulkomaalaisten tarve toimeentulotuen suhteen.

Kaiken kaikkiaan taulukon 7 antama kuva on melko selkeä, mutta sen arvoa heikentää puuttuvien havaintojen suuri määrä. Toisaalta perustoimeentulotuki ja toisaalta täydentävä + ehkäisevä toimeentulotuki ovat yhteydessä eri lailla taustamuuttujiin. Perustoimeentulotuen yhteys on selkeä ja tilastollisesti merkitsevä. Päinvastoin on täydentävän ja ehkäisevän muodostaman summamuuttujan selitysmallissa, jolla yhteys puuttuu pakol-muuttujasta. Kaupunkilaiset saavat enemmän tätä tukea kuin maaseudulla asuvat. Sairaot puolestaan saavat vähemmän täydentävää ja ehkäisevää kuin terveet. Tämän 2-mallin selitysaste on kuitenkin alhainen ja sen pohjalta ei kannata luoda maksikäytäntöjä tälle etuudelle.

⁵ Tervolan ja Verhon tutkimuksen aineisto ei ole tässä käytetty Kela-Stakes-aineisto, vaan heidän tukimustaan varten muodostettu samankokoinen aineisto vuoden 2011 rekistereistä (Tervola ja Verho 2014, 13).

Taulukko 7. Usean selittäjän regressiomalli. Selitettävät muuttujat 1 Perustoi-meentulotuki ja 2 täydentävä + ehkäisevä toimeentulotuki vuodessa (€).

Parameter	1 perus		2 täydentävä + ehkäisevä	
	Estimate	Pr > t	Estimate	Pr > t
Intercept	4983.97	<.0001	1160.69	<.0001
koko ei tietoa	-2971.48	<.0001	-228.58	0.045
koko 1	-3053.65	<.0001	-357.35	0.001
koko 2	-2549.53	<.0001	-258.13	0.029
koko 3	-2200.46	<.0001	-205.97	0.114
koko 4	-1149.16	<.0001	-84.00	0.562
koko 5+ (viiteryhmä)	0.00	.	0.00	.
ika -19v.	-405.52	0.020	308.05	0.035
ika 30-39v.	-96.04	0.226	44.71	0.478
ika 40-49v.	-79.43	0.278	98.02	0.093
ika 50-59v.	-296.41	<.0001	3.89	0.948
ika 60-64v.	-587.53	<.0001	-144.02	0.062
ika 20-29v. (viiteryhmä)	0.00	.	0.00	.
kasku Kaupunkimaiset kunnat	255.93	0.000	228.40	<.0001
kasku Taajaan asutut kunnat	169.09	0.042	-45.21	0.504
kasku Maaseutumaiset kunnat (viiteryhmä)	0.00	.	0.00	.
sairas Mielenterveys	8.20	0.910	-181.55	0.001
sairas Tuki- ja liikuntaelin	196.49	0.031	-242.02	0.001
sairas muu sairaus	317.58	<.0001	-259.09	<.0001
sairas ei sairautta (viiteryhmä)	0.00	.	0.00	.
htoi09 02 työtön, lomautettu	1023.87	<.0001	-157.89	0.218
htoi09 03 koululainen/opisk	460.57	0.030	-202.93	0.234
htoi09 04 varusmies	3821.41	0.117	-538.15	0.631
htoi09 05 työkyv (eläke)	-259.40	0.108	106.03	0.389
htoi09 06 sair (sairpr)	948.98	<.0001	-191.66	0.131
htoi09 07 eläkk iän per (vanhuus)	-283.74	0.210	90.49	0.604
htoi09 08 eläkk tyött:n per	-418.22	0.031	23.41	0.875
htoi09 09 osa-aike	49.63	0.929	18.90	0.965
htoi09 10 äitiys-, isyys-, vanh.pr	-909.51	0.175	1045.57	0.027
htoi09 11 hoitovapaa (koti.h.tuki)	581.01	0.420	81.86	0.873
htoi09 12 hoitaa kotital. Perh.jäs (omaishoidontuki)	-357.56	0.649	-93.95	0.869
htoi09 13 muu	889.66	<.0001	-83.22	0.572
htoi09 99 ei tietoa	300.33	0.123	-34.63	0.814
htoi09 01 työssä (viiteryhmä)	0.00	.	0.00	.
pakol entinen NL	495.23	0.030	-251.09	0.253
pakol OECD	1034.91	<.0001	-26.18	0.867
pakol pakolaismaat	1387.78	<.0001	111.90	0.450
pakol muut maat	821.10	0.000	-186.53	0.279
pakol Suomi (viiteryhmä)	0.00	.	0.00	.
R-Square	12.7 %		1.8 %	
Number of Observations Used	13 278		9 018	

4 Asumistuen ja toimeentulotuen välinen yhteys

Kela-siirrossa keskeinen tekijä on asumistuen yhteys toimeentulotukeen. Toimeentulotukea on kolmea muotoa: perus-, täydentävä ja ehkäisevä toimeentulotuki. Asumistuen riittävyys on toimeentulotuen saajan kannalta olennaista ja riittämätön asumistuki nostaa tarpeen asumismenojen korvaamiseen myös toimeentulotuesta.

Asumistuki on kytketty toimeentulotukeen myös lain mukaan. Perustoimeentulotuella korvataan asumistukilain mukaiset enimmäismenot lisättynä taloussähkömenoilla. Jos asumismenot ovat vielä tätä suuremmat, niin täydentävää ja ehkäisevää toimeentulotukea käytetään. Asumismenot korvataan lopulta täysimääräisesti, mutta jonkinlaiseen kohtuullistamiseen tässä on mahdollisuus eli toimeentulotuen hakija veloitetaan asumaan halvemmalla ja kunnalla on velvollisuus auttaa häntä siinä.

Nämä toimeentulotuen muodot on määritetty vuoden 2006 alusta voimaan tuleviksi ja niihin on tehty pieniä muutoksia tämän jälkeen. Toimeentulotukitilastossa on vuodesta 2006 lähtien esiintynyt käsite ”täydentävä toimeentulotuki”. ”Ehkäisevä” löytyy tilastosta jo vuodelta 1990. Vuoden 2009 tilastossa tässä esiintyvät käsitteet: perus-, täydentävä ja ehkäisevä toimeentulotuki ovat jo vakiintuneet. Täten on mielekästä tutkia näiden muotojen yhteyttä muihin tekijöihin, joista tässä tutkitaan asumistukea.

Käsite (asumismenot-asumistuki)=astarve ilmaisee sen miten paljon tukitarvetta jää toimeentulotukijärjestelmän ja kotitalouden itsensä harteille.

Seuraavaksi tehdään analyysi: Mikä yhteys on tuloilla, toimeentulotuen eri muodoilla ja tällä muuttujalla vuoden 2009 Kela-Stakes kotitalousaineistossa? Onko jollain toimeentulotuen muodolla toisia selkeämpi yhteys astarve-muuttujaan?

Tässä analyysissä on kaksi mahdollisuutta, jotka syntyvät siitä otetaanko puuttuvat havainnot eli ne muodot, jotka saavat puuttuvan arvon joillain havainnoilla. Katsotaan se vaihtoehto, että puuttuvat havaintotiedot korvataan 0:lla.

Taulukko 8. Regressiomalli: Miten toimeentulotuen muodot ja ansiotulot (rtulo) selittävät ”asumismenot-asumistuki” muuttujaa? (kotitalousaineisto 2009, marraskuun asiakkaat)

muuttujien puuttuvat havainnot=0						Standardized
R-Square	Parameter	Estimate	Standard Error	t Value	Pr > t	Estimate
54.8 %	Intercept	7.96883	0.58048	13.73	<.0001	0.0000
Hyv. havaintoja	rtulo	0.23274	0.00064629	360.12	<.0001	0.7329
112804	peruyht09	0.01371	0.00010656	128.61	<.0001	0.2626
	taydyht09	-0.00284	0.00038561	-7.37	<.0001	-0.0150
	ehkyht09	0.00368	0.00095036	3.87	0.0001	0.0078

Taulukon 8 mukaan ansiotulot (rtulo) selittää merkitsevästi ”asumismenot-asumistuki” -muuttujaa? Toiseksi tärkein selittäjä on perustoimeentulotuki ja muilla toimeentulotuen muodoilla ei ole enää selitysvoimaa. Selitysaste mallilla on noin 55 %. Yhteyttä voidaan selkeimmin tarkastella sarakkeesta ”standardized estimate”. Täytyy huomioda se, että mallin muuttu-

ja peruyht09 vakioi muuttujien taydyht09 ja ehkyht09 vaikutusta, koska perustoimeentulotuki ja nämä muut muodot vaikuttavat yleensä yhdessä, niin selitysosuus alhaiseksi.

Toimeentulotuen eri muodot eivät näin ollen näyttele suurta osaa kun kotitaloudet (tässä toimeentulotukea saaneet kotitaloudet) painivat sen ongelman kanssa, jonka astarve-muuttuja määrittää. He joutuvat (tai tarkemmin ovat vuonna 2009 joutuneet) itse maksamaan asumismenonsa lähes täysin ansiotulojensa avulla perustoimeentulotuen avustamana. Mallia voidaan tulkita seuraavasti: täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen merkitys asumismenojen kattamiseen tilanteessa, missä perustoimeentulotuki ja ansiotulot on vakioitu, on mitätön. Tämän takia taulukon 7 mallin selittävät muuttujat edustavat kahta eri muuttujaa tai kahta eri toimeentulotuen tyyppiä.

Tämä regressiomalli ennustaa, että asumismenot, josta asumistuki on vähennetty, katetaan omilla ansiotuloilla ja toimeentulotuen perusosalla. Näin ollen täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen rooli asumismenojen kattamisessa on tämän keskimääräisen mallin näkemänä empiirinen kuriositeetti. Empiirinen kuriositeetti täytyy kuitenkin jotenkin hallinnollisesti hallita ja siinä taulukon 8 mallin rooli on avustava. Täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen saajien osuus toimeentulotuen saajista on ollut liki 50 % (taulukot 1a ja 1b), joten hyvin monen kohdalla joudutaan tämän hallinnollisen rajan määrittelyyn. Tässä piilee mahdollisuus byrokratian suurelle kasvulle, jos raja vedetään tiukalle, ts. toimeentulotuessa sovelletut hyväksyttävät enimmäisasumismenot pidetään alhaisella tasolla.

5 Simulointien taustaa

Toimeentulotukilaista on poistettu asumismenojen 7 % omavastuu 1.9.2006 ja tämä sisältää implisiittisesti ajatuksen kaikkien asumismenojen viimesijaisesta korvaamisesta toimeentulotuesta. Nykyään tämä tapahtuu asumistuen ja toimeentulotuen avulla: ensin käytetään asumistukea ja jos sitä ei saada tai se on riittämätöntä, niin turvaututaan toimeentulotukeen. Vain tilapäisesti toimeentulotukea saaviin voi kuulua kotitalouksia, jotka eivät saa asumistukea ja näin kaikki asumiskustannukset näiden osalta kaatuvat kunnan toimeentulotuen vastuulle. Toimeentulotuessa täytyy joskus käyttää täydentävää ja ehkäisevää toimeentulotukea varsinaisen perustoimeentulotuen lisäksi.

Kelan tutkija Pertti Honkanen on selvittänyt asumismenojen osuutta toimeentulotuessa. Hän käytti laajaa rekisteriaineistoa vuodelta 2006 (Kela-Stakes kotitalousaineisto), jossa Kelan asumistukirekisteri ja THL:n toimeentulotukirekisteri yhdistettiin. (Honkanen 2010). Tässä tutkimuksessa käytetään tämän aineiston vuoden 2009 versiota sekä Sisu-mallin pohjaaineistoja. Kela-Stakes kotitaloustason aineisto on asumistuen laskennan kannalta Sisu-mallin aineistoja täydellisempi. Sisu-malli ei sisällä täydentävän eikä ehkäisevän toimeentulotuen laskentaa.

Toimeentulotuen siirtoa Kelaan on pohtinut *Toimeentulotuen uudistamista selvittävä työryhmä*. (STM 2015). ”Työryhmän tehtävänä oli linjata kuntiin jäävän toimeentulotuen roolia, rakennetta ja sisältöä, täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen kehittämistä sosiaalityön välineenä.” Yhtenä tuloksena työryhmä toteaa: ”Asumistuessa hyväksyttävien enimmäisasumismenojen kohdennettu korottaminen olisi tehokkain keino nopeasti vähentää asumismenoihin tarvittavaa toimeentulotukea.” (STM 2015, tiivistelmä). Eli työryhmä siirtäisi osan asumiskustannusten ongelmasta ratkaistavaksi jo asumistuessa eikä toimeentulotuessa. Kun asumismenot ovat kohtuuttoman korkeat, niin asiaa harkitaan lähemmin kuntien toimeentulotuessa – kohtuulliset asumismenot pyritään korvaamaan jo Kelan maksamassa perustoimeentulotuessa.

Täydentävään toimeentulotukeen joudutaan turvautumaan tilanteessa, jossa asumismenot ovat suuremmat kuin toimeentulotuen perusosalla voidaan kattaa (kts. STM 2013). Nämä perusosalla korvattavat asumismenot määritellään nykylain mukaan suuruudeltaan asumistukilain mukaan hyväksyttäviksi asumismenoiksi. Jos henkilö ei saa asumistukea tai se ei riitä asumismenojen kattamiseen, niin hän saa toimeentulotukena asumismenonsa katettua. Se on tällöin yleensä joko perusosaan tai täydentävään osaan kuuluvaa toimeentulotukea. Myös kunnan maksamaa ehkäisevää toimeentulotukea voidaan käyttää asumismenojen korvaamiseen (Valvira 2012). Asumismenot katetaan yleensä täysin, mutta asiaa harkitaan tarkasti kunnissa. Pahimmassa tapauksessa asumismenot kohtuullistetaan viranomaisen toimesta ja hakija joutuu etsimään halvempaa asuntoa (Kauhanen 2016).

Tätä varten työryhmä ehdottaa, että asumistukea olisi muutettava hyväksyttävien enimmäisasumismenojen osalta. Tällöin asumismenojen korvaaminen toimeentulotuesta jää joko kokonaan pois tai on olennaisesti alempi. Olisi hyvä, että asumismenoja ei pääsääntöisesti korvattaisi kahden tahon toimesta, siis Kelan ja kuntien toimesta. Asumistuki korvaisi uudessa järjestelmässä pääosan asumismenoista ja poikkeuksellisesti tämän korvaisi tai sitä täydentäisi Kelan maksama toimeentulotuki ja tarkemmin perustoimeentulotuki.

Täydentävä ja ehkäisevä toimeentulotuki varattaisiin muihin menoihin ja se tapahtuisi kunnissa sosiaalityönä. (Saikkonen et.al 2015; Työryhmän tiedote 26.6.2015). Tämä ei kuitenkaan voi toteutua näin, koska asumismenoista huomattava osa vaatii toimeentulotukea ja

silloin jos Kela ei maksa niitä täysin, niin jäljelle jäävät asumismenot korvataan kunnan toimesta. Tässä tutkimuksessa lähdetään siitä, että kunnat viimekädessä maksavat loput asumismenoista. Tämä toteutuu laskemalla toimeentulotuki vanhalla tavalla, jossa asumismenot maksetaan viimekädessä kunnan toimesta, ja uudella tavalla, jossa määritellään Kelan maksamat asumismenot – näiden erotus on kunnan maksamat asumismenot, joka voidaan määrittellä täydentäväksi ja ehkäiseväksi toimeentulotueksi.

Sosiaalityötä tehdään nykyään toimeentulotukeen kytkeytyneenä ja vaarana on että sosiaalityön osuus loppuu kun tämä kytkentä puretaan. (Blomgren ym. 2016; Kivipelto 2014).

Sisu-mallin aineistossa on tietoa toimeentulotuen saamisesta kuukausittain, mutta ei tietoa toimeentulotuen jakautumisesta ehkäisevään ja täydentävään toimeentulotukeen ja niihin liitetystä sosiaalityöstä. Myöskään Sisu-malli ei tällaista tietoa tuota. Mutta asumiskustannusten osuutta toimeentulotuessa voidaan tutkia muuttamalla Sisu-mallin toimeentulotuen laskennan parametreja, jotka liittyvät asumiskustannusten korvaamiseen.

Tässä tutkimuksessa lähdetään kuitenkin siitä asumistukilaista, joka oli vuonna 2013 voimassa. Syy on siinä, että käytettävä aineisto on Tilastokeskuksen Tulonjakoaaineisto tuolta vuodelta. SISU-malli mahdollistaa toimeentulotuen laskemisen myös vuoden 2015 tasolla. Se kuitenkin edellyttää myös aineiston ajantasaistamisen käytettävän lakivuoden tasolle, mitä ei haluttu tehdä, koska oltiin epävarmoja tulosten pätevyydestä. Yllä oleva työryhmän ehdotus koskee voimassa olevaa lakia vuonna 2015.

Tutkimuksen tavoite on kuitenkin saada käsitys siitä mitä karkeasti ottaen tapahtuu toimeentulotuen Kela-siirron yhteydessä ja millaiseksi laki ja siirto olisi järkevä tehdä. Sisusimuloinnin kohteena on asumisen kustannusten korvaaminen toimeentulotuesta vanhan ja uuden järjestelmän mukaisina. Tämä kaksinkertainen simulointi on tarpeen, jotta pystytään erottamaan Kelan maksama perustoimeentulotuki ja kuntien maksama täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen yhteissumma.

Tässä tutkimuksessa ei paneuduta asumistuen riittämättömyyteen, vaan otetaan nykyinen asumistuki annettuna (tässä siis vuodelta 2013). Sen sijaan keskitytään asumismenojen kattamiseen toimeentulotuesta siltä osin kuin asumistuki ei niitä kata. Nykyisen käytännön mukaan asumismenoja korvataan toimeentulotuesta kunnittain vaihtelevasi: osassa kuntia sovelletaan asumistukilain normeja; osassa kuntia on oma kriteeristö. Asumismenoja korvataan sekä perustoimeentulotuen, että lisätuen muodossa.

Keskeisessä Kela-siirron toteutusta suunnittelevassa ja käsittelevässä asiakirjassa todetaan: ”Täydentävän ja perustoimeentulotuen suhdetta tarkistettiin siltä osin kuin on kysymys toimeentulotuen pääosin vähäisempää harkintaa edellyttävistä ja usein toistuvista täydentävän tuen piirissä nykyisin olevista menoeristä. Näitä menoja siirretään perustoimeentulotuessa huomioitaviksi. Esimerkiksi asumiseen liittyvien toimeentulotuessa huomioitavien menojen osalta harkinta pyritään keskittämään mahdollisimman laajalti perustoimeentulotuen myöntämisharkinnan yhteyteen.” (STM 2015, 12). Lisäksi kuntien toimeentulotukityön toimenkuvaa muutetaan pois ”vähäistä harkintaa” vaativasta toimeentulotuen euromääräisestä laskennasta paljon palveluita tai muuta tukea tarvitseviin asiakkaisiin, mitä esimerkiksi nuorten syrjäytymisen estäminen on (Määttä ja Määttä 2015).

Tämän ajatuksen hengessä tämä tutkimus ottaa tutkimuskohteekseen toimeentulotuesta korvattavien asumismenojen enimmäisasumiskulut⁶. Siitä tehdään selkeä jatkuva muuttuja ja tutkitaan mitä tapahtuu toimeentulotuessa, saajien lukumäärässä ja väestöominaisuuksissa muuttujan eri arvoilla.

Tavoitteena on löytää raja, jossa Kelan maksamat asumistuki ja toimeentulotuki yhdessä ratkaisevat henkilön riittävän taloudellisen tuen ongelman, jotta kuntiin siirtyisi Kela-siirron yhteydessä vain vaativimpia sosiaalityön asiakkaita.

Tämä tutkimus pyrkii etsimään rajaa, jolla kuntien apu jää mahdollisimman pieneksi - ainakin mitä asumisen tukemiseen tulee.

Toimeentulotuen Kela-siirtoon liittyy olennaisesti kunnan sosiaalityön selkeyttäminen. Selkeyttäminen sisältää kunnan vastuulle tulevien asiakkaiden määrittelyn ja itse sosiaalityön sisällön määrittelyn. (Blomgren ym. 2016). Tämä käsillä oleva tutkimus pyrkii helpottamaan näitä kunnan sosiaalityön vastuulle tulevien asiakkaiden löytämistä etsimällä yksinkertaisia taloudellisia määritteitä, kuten asumiskustannukset, joiden tulisi jäädä Kelan vastuulle. Sosiaalityön sisältöön tämä tutkimus ei kajoa, vaan toimeentulotuen saajia ovat kaikki vanhan järjestelmän saajat ja uuden järjestelmän saajat jaetaan täydentävän ja perustoimeentulotuen saajiin, mutta he ovat yhdessä sama joukko kuin vanhan järjestelmän toimeentulotuen saajat. Näin toimeentulotuen saajien suhteen muutosta ei paljoa tapahdu. Näin toteutuu yksi Kela-siirron vaatimus: Toimeentulotuen saajien määrä ei muutu.

Aiemmin vastaavan tutkimuksen teki Elina Ahola (Ahola 2015). Hän käytti Sisu-mallin rekisteriaineistoa ja Kelan etuustietoja, joten hänen raportistaan saa yksityiskohtaista tietoa toimeentulotuen saannista yhdessä muiden Kela-etuuksien kanssa.

⁶ Tähän liittyen tehtiin vain rekisteriaineistolla mahdollinen (aineistosta täytyy löytyä kuntakoodi ja kotitalouden koko -muuttujat) enimmäisasumismenojen määrittely (Kauhanen 2015). Sellainen mahdollisuus löytyy SISU-mallin rekisteriaineistosta, jota tässä käytetään. Siitä tehdään pieni tutkimus tämän tutkimuksen liitteeksi (liite 2).

6 Sisu-mallin käyttö

Sisu-mallia käytetään tässä tutkittaessa asumiskustannusten korvaamista toimeentulotuessa. Luodaan joukko skenaarioita, joiden vaikutuksia esitetään.

Toimeentulotukilain muutoksen 1.9.2006 mukaan kotitalouksilla ei ole asumiskustannusten omavastuuta. Jos toimeentulotuen Kela-siirto merkitsee sitä, että Kela maksaa toimeentulotukena asumiskustannukset tiettyyn rajaan asti, ja yli jäävä osa siirtyy kuntien vastuulle. Tämä kuntien osuus voidaan tulkita osaksi täydentävää toimeentulotukea. On aivan olennainen kysymys missä tällainen raja sijaitsee, sillä se siirtää toimeentulotuen asiakkaan Kelan luukulta kunnan toimeentulotuen luukulle. Tässä tutkitaan tätä rajaa ja sen paikkaa ja vaikutuksia.

Asumismenojen rajoittaminen tiettyyn maksimiin on Kela-siirron suunnittelussa mukana: ”Olemme pohtineet myös toisenlaista laskutapaa: asumistukivuokran (kokonaisasumiskustannuksen) mediaani + 15 %.” (Kauhanen 2015). Se on esitetty Aholan ja Honkasen (2015) muistion taulukossa 6, eli ”Toimeksiannossa esitellyt yleisen asumistuen korotetut enimmäisasumismenot (€/kk)” (STM 2015). Tämä taulukko vietiin Sisu-mallin pohja-aineistoon PALV2013⁷ ja sitten tulostettiin aineistosta taulukko 5.

Taulukko 5. Toimeentulotuen asumiskustannusten enimmäisrajat. Suunnitelma (Ahola ja Honkanen 2015), keskiarvot (€ kk).

	Asumistuen kuntaryhmä ^a vuonna 2015			
Jäseniä	1	2	3	4
1	660	640	534	471
2	956	918	720	685
3	1124	1068	913	743
4	1205	1142	991	884
5+	1364.6	1336.5	1181.1	1074.9

Yleisen asumistukilain (10§) mukaiset hyväksyttävät enimmäismenot ovat 77 - 91 % pienempiä kuin taulukon 5 rajat. Nyt siis suunnitellaan myös toimeentulotukeen enimmäisasumismenoja, sellaista ei ole voimassa olevassa toimeentulotukilaissa.

⁷ Sama taulukko vietiin myös Sisu-mallin rekisteriaineistoon, joten laskelmat voidaan esittää myös rekisteriaineiston mukaan simuloituina.

Nyt tätä taulukkoa ei käytetä yleisessä asumistuessa. Sitä käytetään perustoimeentulotuen laskennassa määräämään sen rajan, jonka Kela maksaa. Jos kotitalouden asumismenoista on asumistuen vähentämisen ja Kelan maksaman perustoimeentulotuen jälkeen jäänyt yli, niin kunta huolehtii siitä täydentävänä tai ehkäisevänä toimeentulotukena.

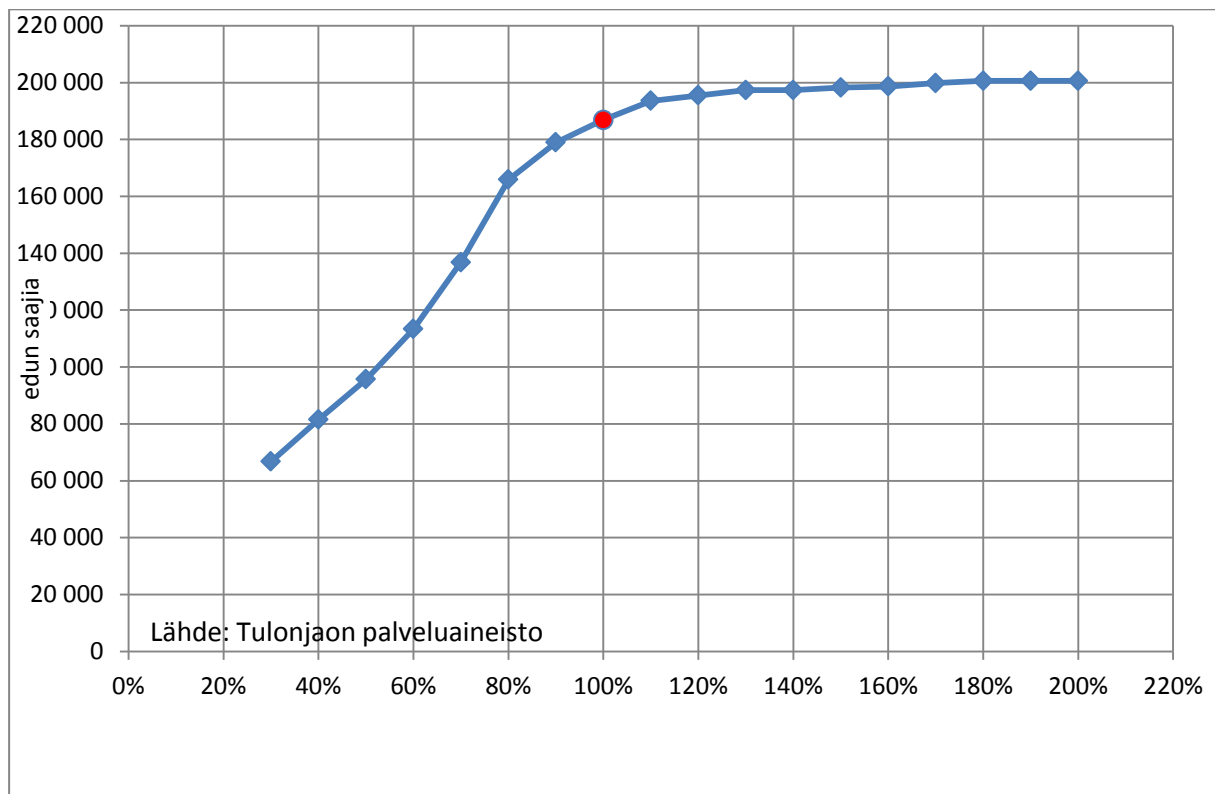
Sisu-mallissa ei ole mallinnettu tätä kaksivaiheista asumismenojen käsittelyä, joka sisältää täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen laskennan. Itse asiassa nämä toimeentulotuen muodot Sisu-mallista puuttuvat. Sisu-malli laskee toimeentulotuen siten, että se sisältää asumismenot, harkinnanvaraiset menot ja kaikki tulot ja tulonsiirrot; tulosuuttuja on toimeentulotuki yhteensä. Tämä toimeentulotuki yhteensä -muuttuja voidaan jakaa täydentäväksi, ehkäiseväksi ja perustoimeentulotueksi. Tässä tutkimuksessa määritellään asumismenot taulukon 5 mukaisilla menoilla tai jos todelliset asumismenot ovat pienemmät kuin se, niin käytetään niitä. Tämä johtaa siihen, että kotitalouden toimeentulotuki laskee verrattuna Sisu-mallin aiempaan laskelmaan, jossa asumismenot katetaan täysin. Ero näiden välillä on sama kuin tässä käytetty kustannus-käsite. Tämä kustannus voidaan ymmärtää täydentävänä ja ehkäisevänä toimeentulotukena.

Taulukko 5 muodostaa toimeentulotuesta korvattavien enimmäisasumismenojen rakenteen ja **tutkimuksen Sisu-mallilla suoritettavien laskelmien keskeiseksi muuttujaksi otetaan kerroin, jolla tätä taulukkoa muutetaan rakenteen pysyessä samana.** Taulukon 5 mukaiset arvot saadaan muuttujan arvolla 100 % ja muuttuja vaihtelee välillä 30-200 % kymmenen prosentin välein (lukuja on yhteensä 18).

Varsinaisen tutkimusaineiston muodostaa Sisu-mallin tulosaaineisto, joka on simuloitu kaikkien edellä mainittujen vaihtoehtojen mukaan. Jokainen kotitalous esiintyy aineistossa 18 kertaa. Vertailuna käytetään Sisu-mallin tulosaaineistoa, joka on laskettu ilman asumismenojen ”harkintaa” (Karjalainen 2003, 2004).

Toimeentulotukea saavia kotitalouksia suhteessa korvattaviin enimmäisasumismenoihin löytyy Sisu-mallilla simuloitaessa kuvion 1 mukaan. Punainen piste esittää taulukon 5 mukaista tilannetta ja muut siitä poikkeavaa tilannetta. Käyrä esittää niitä kotitalouksia, jotka saisivat Kelan maksamaa perustoimeentulotukea. Kotitalouksille on jo aiemmin maksettu asumistukilain mukaista asumistukea. Käyrän yläpuolelle, mutta alle maksimin (jona on noin 200 000 kotitaloutta⁸), jäävät kotitaloudet, jotka saisivat toimeentulotukea kunnan maksamana. Tietenkin sillä ehdolla, että loput kotitalouden asumismenoista maksetaan täysimääräisesti kunnan toimesta, mitä tässä pidetään annettuna. Tämä kuuluu täydentävään tai ehkäisevään toimeentulotukeen.

⁸ Sisu-malli laskee toimeentulotukea hieman pienemmälle joukolle kuin tosiasiasa eli aineiston mukaan saa toimeentulotukea. Tämä johtuu lähinnä siitä, että aineistossa on mukana myös vähän aikaa toimeentulotukea saavia, joita malli ei tavoita.



Kuvio 1. Simuloitua perustoimeentulotukea saavat (kotitaloudet) ja enimmäisasumismenot.

Punaisen pisteen paikka on lainsäätäjän käsissä, kun se haluaa käyttää enimmäisasumismenon käsitettä toimeentulotuessa. Liikuttamalla punaista pistettä vasemmalle kuntien vastuu asumismenojen kasvaa; liikkumalla oikealle se hitaasti laskee. Pistettä liikuttamalla määritellään samalla Kelan/kuntien toimeentulotukea saavien määrää eli raja on perustoimeentulotuen ja täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen raja.

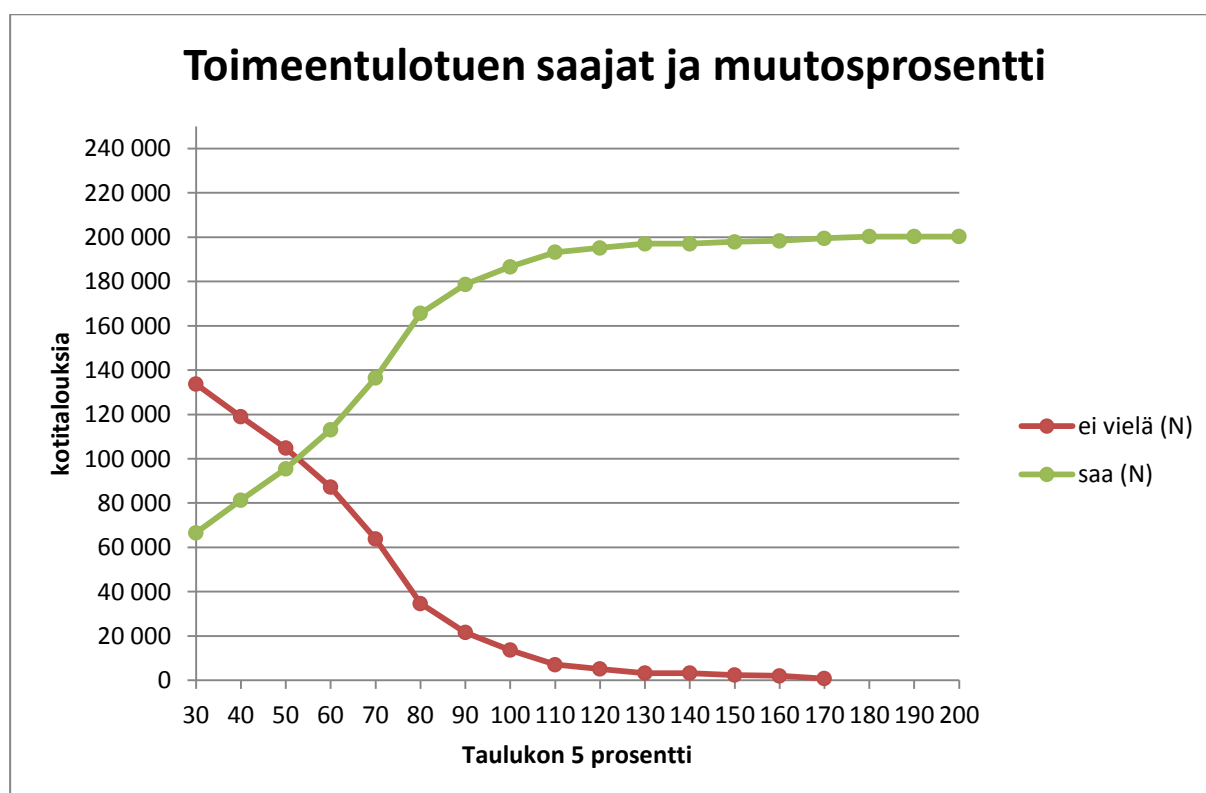
7 Kunnan vastuulle jäävät toimeentulotukiasiakkaat

Millaista väkeä nämä kunnan tulevat toimeentulotukiasiakkaat ovat? Näkökulma on asumiskustannusten vaikutus toimeentulotuen saantiin. Kaikkia muita menoja käsitellään tässä vakiona eli niiden vaikutus kunkin kotitalouden kohdalla on jatkuvasti sama.

Kotitalouksien toimeentulotuen saanti riippuu monen kohdalla asumiskustannuksista. Kuviossa 2 punainen käyrä kuvaa kunnan vastuulle jääviä toimeentulotuen saajia taulukon 5 eri vaihtoehdoilla. Vihreä käyrä esittää Kelan maksaman toimeentulotuen saajia. ”Ei vielä” viittaa sellaisiin kotitalouksiin, jotka saavat toimeentulotukea kunnilta; ”ei vielä” viittaa Kelan maksamaan toimeentulotukeen, jota nämä kotitaloudet eivät vielä saa. ”Saa”-luokka ilmaisee toimeentulotuen saannin, siis Kelan maksamana. Kotitalous pääsee ”ei vielä”-luokasta ”saa”-luokkaan kun asumisen enimmäiskustannusta nostetaan.

”Ei vielä”-luokka koostuu näin määriteltynä kotitalouksista, jotka ovat aivan toimeentulotuen kynnyksellä ja astuvat kynnyksen yli jos enimmäisasumismenojen raja nousee. Täten heitä luonnehtii voimakas tarve toimeentulotukeen asumismenojensa tähden. Sosiaalityötä he eivät välttämättä tarvitse, sillä heidän asumisensa on yhteiskunnassa normaalia.

Jos lakiin kirjataan taulukon 5 mukaiset enimmäisasumismenot, jotka Kela korvaa perustoimeentulotukena, niin 100 % kohdalla (eli taulukon 5 mukaisena) kotitalouksista jää 13 674 Kelan maksaman toimeentulotuen ulkopuolelle.

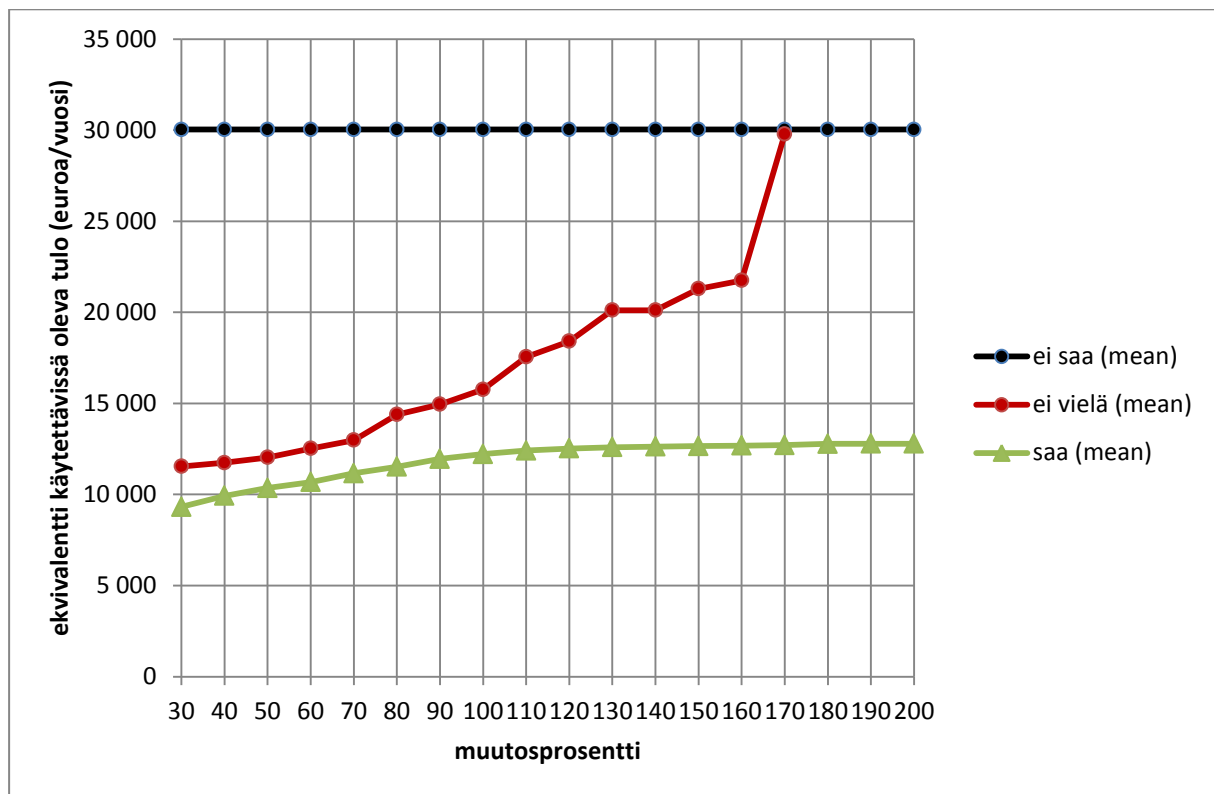


Kuvio 2. Kelan toimeentulotuen saajat taulukon 5 prosentin suhteen. Saa=saa perustoimeentulotukea, ei vielä=saa täydentävää tai ehkäisevää toimeentulotukea.

Jos prosentiksi valitaan 30 %, niin 133 677 kotitaloutta jää valinnan takia Kelan maksaman toimeentulotuen ulkopuolelle ja siis kuntien vastuulle. 30 % tarkoittaa yksin asuvan kohdalla ja ensimmäisessä kuntaryhmässä 198 euron enimmäisasumismenoa, jonka Kela maksaa ja loppusumma jää henkilön itsensä tai kunnan maksettavaksi. 30 % on melko epätodennäköinen vaihtoehto.

Punainen viiva tarkoittaa niitä toimeentulotukea tarvitsevia, jotka saavat enimmäisasumiskustannusten alhaisen korvaamistason takia toimeentulotukea kunnalta. Tietysti kotitalouden kaikki tulot vaikuttavat siihen, mutta asumisen tuesta on tässä tehty muutuja, jonka tasoa yritetään määrittää. Tarkoitus on ennalta nähdä keitä on siirtymässä kuntien vastuulle ja samalla kuntien sosiaalityön asiakkaiksi. Tarkoitus ei ole määrittää kunnan sosiaalityön asiakkaita, vaan nähdä missä määrin kuntien sosiaalityölle tulee painetta muun järjestelmän riittämättömyyden takia. Järjestelmällä viitataan tässä ennen muuta asumistukeen, Kelan maksamaan toimeentulotukeen ja muuhun sosiaaliturvaan.

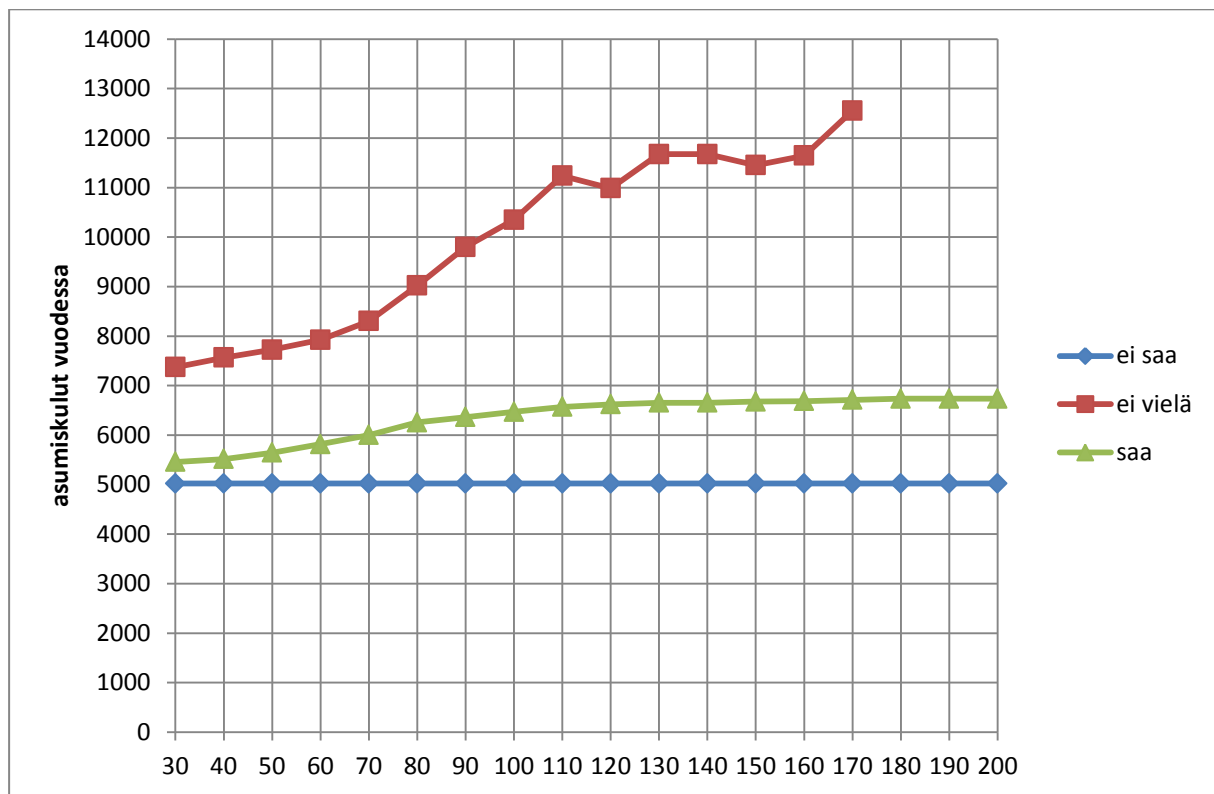
Kuviossa 3 on laskettu ekvivalentti käytettävissä olevan tulon keskiarvo näissä väestöryhmissä (ei saa, ei vielä, saa toimeentulotukea Kelan maksamana). Sen mukaan toimeentulotukea saamattoman väestön käytettävissä oleva tulo on keskimäärin noin 30 000 euroa kotitaloutta kohden vuodessa. Toimeentulotukea saavan väestön vastaava tulo on noin 10-12 000 euroa vuodessa. Näiden välissä oleva punainen viiva ilmaisee niiden kotitalouksien käytettävissä olevien tulojen keskiarvon, jotka eivät saa toimeentulotukea, mutta voisivat saada, jos käytettäisiin suurempaa enimmäisasumismenojen muutosprosenttia. Täytyy kuitenkin pitää mielessä, että punainen viiva muodostuu kuvion 2 (ja muidenkin kuvioiden) mukaan yhä pienenevästä joukosta kotitalouksia. Myös vaihtelu tulee epämääräisemmäksi oikealle mentäessä, mikä näkyy selvästi kuvion 3 viimeisessä punaisessa pisteessä, jossa toimeentulotuen saanti yhtyy keskimääräisiin käytettävissä oleviin tuloihin. Tämä on siis yksittäistapaus ja siihen ei puututa mutta ilmaisee sen, että tavalliset perheet ovat joskus hyvin lähellä toimeentulotuki-luokkaa, sitä enemmän mitä suuremmaksi korvattavat enimmäisasumismenot asetetaan.



Kuvio 3. Ekvivalentti käytettävissä oleva tulo (mean) Kelan maksaman toimeentulotuen saannin suhteen muutoksen eri vaiheissa

Kuviossa 4 on esitetty miten paljon asumismenoja kotitalouksilla on. Sen mukaan toimeentulotuen ulkopuolella olevan väestön asumismenot ovat keskimäärin alempia kuin toimeentulotukea saavan väestön. Kela-siirron yhteydessä kuntien vastulle jäävän väestön (ei vielä-luokka) asumismenot ovat näistä kolmesta luokasta suurimmat. Näin olleen kunnan vastuulle toimeentulotuessa jää huomattavan suuria asumismenoja omaava väestö. Tästä on melko vaikeaa löytää joukkoa syrjäytyneitä, joiden asumismenot eivät olisi henkilön hyvinvoinnin kannalta hyvin merkityksellisiä. Itse asiassa tämä todentaa sitä, että asumismenot ovat nykyään tärkeässä osassa täydentävässä ja ehkäisevässä toimeentulotuessa.

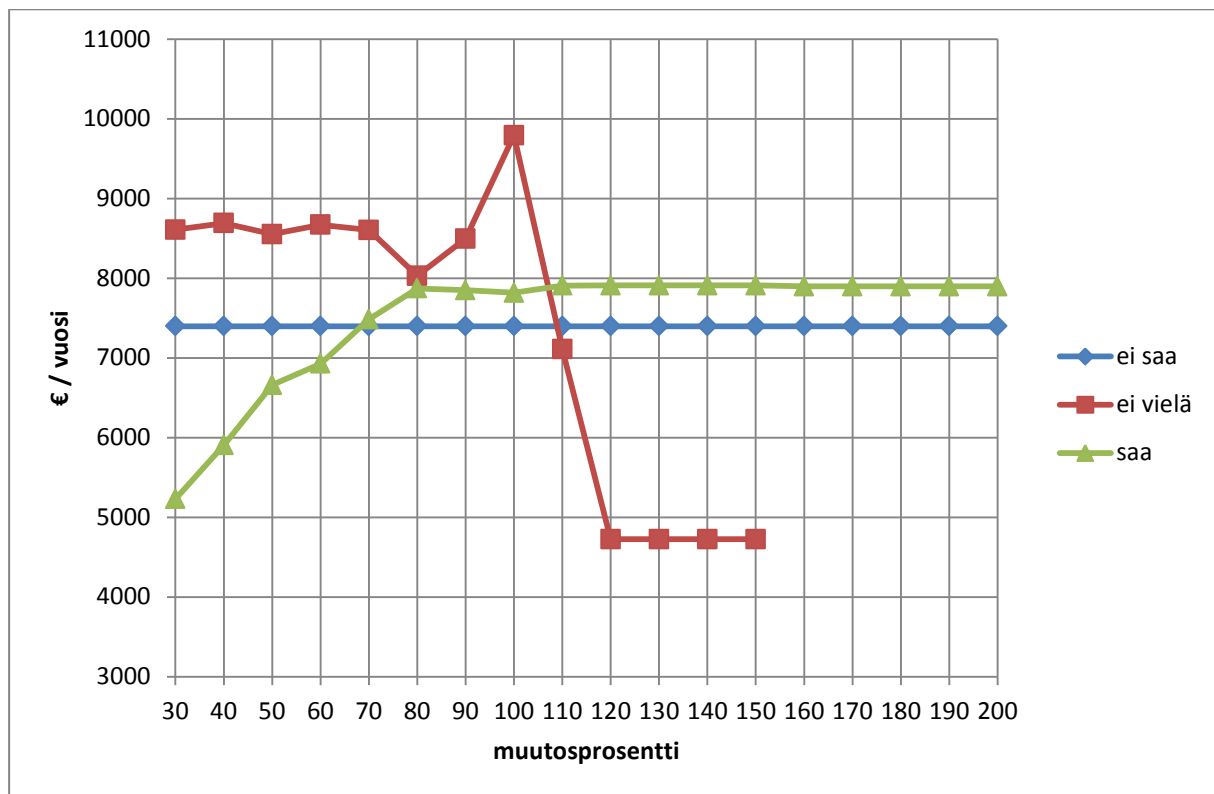
Jos Kela-siirron yhteydessä ei jaeta vastuuta asumiskustannuksista Kelalle, niin kuntien vastuulle ne jäävät. Tällöin toimeentulotukea saavat asiakkaat määräytyvät asumiskustannusten mukaan – ei sosiaalityön tarpeen mukaan.



Kuvio 4. Asumiskustannukset vuodessa Kelan toimeentulotuen saannin suhteen (yksikkö kotitalous).

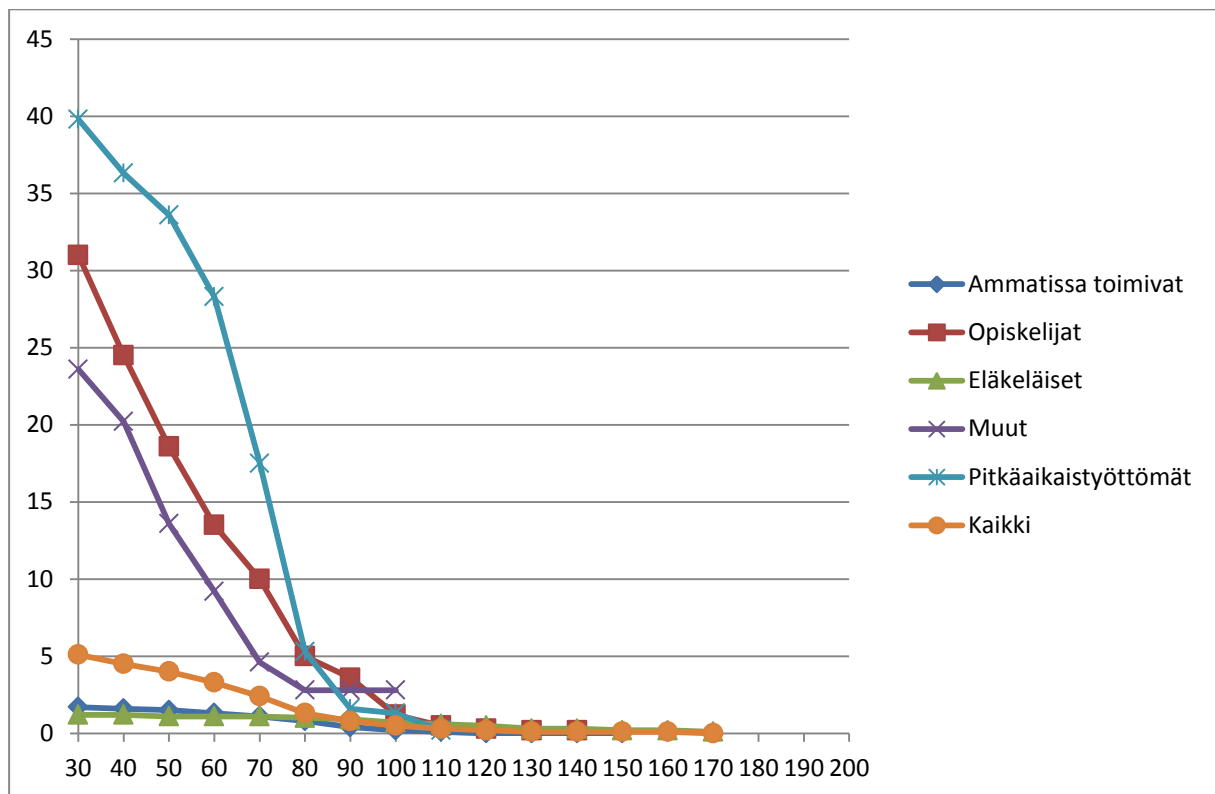
Kuviossa 5 esitetään työttömyyskorvaus keskimäärin muutosprosentin suhteen. Toimeentulotukea saavat (vihreä käyrä) saavat keskimäärin enemmän työttömyysturvaa kuin muu väestö. Tämä on luonnollista. Poukkoileva käyrä 100%:sta ylöspäin johtuu pienestä havaintomäärästä. Jos kotitalous ei saa työttömyysturvaa, niin käyrää ei ole.

Mutta ne, jotka tulevat saamaan toimeentulotukea jollain korkeammalla muutosprosentilla, saavat keskimäärin eniten työttömyysturvaa. Tämä osoittaa sen, että sosiaalitoimiston luukulle pyrkivät uusina asiakkaina juuri työttömät. Tässä ei ole eroteltu pitkäaikaistyöttömiä muista työttömistä koska kohdemuuttujana on työttömyysturva, myös työttömyysturvaa saamattomat ovat poissa tästä kuviosta. Työttömyysturvan asettuminen noin 4700 euron kohdalla vakioksi muutosprosentin arvoilla 120-150 johtuu yhdestä havainnosta, joka on tuolloin ainoana pyrkimässä toimeentulotuen saajaksi, mutta se toteutuu vasta enimmäisasumismenojen muutosprosentin arvolla 160.

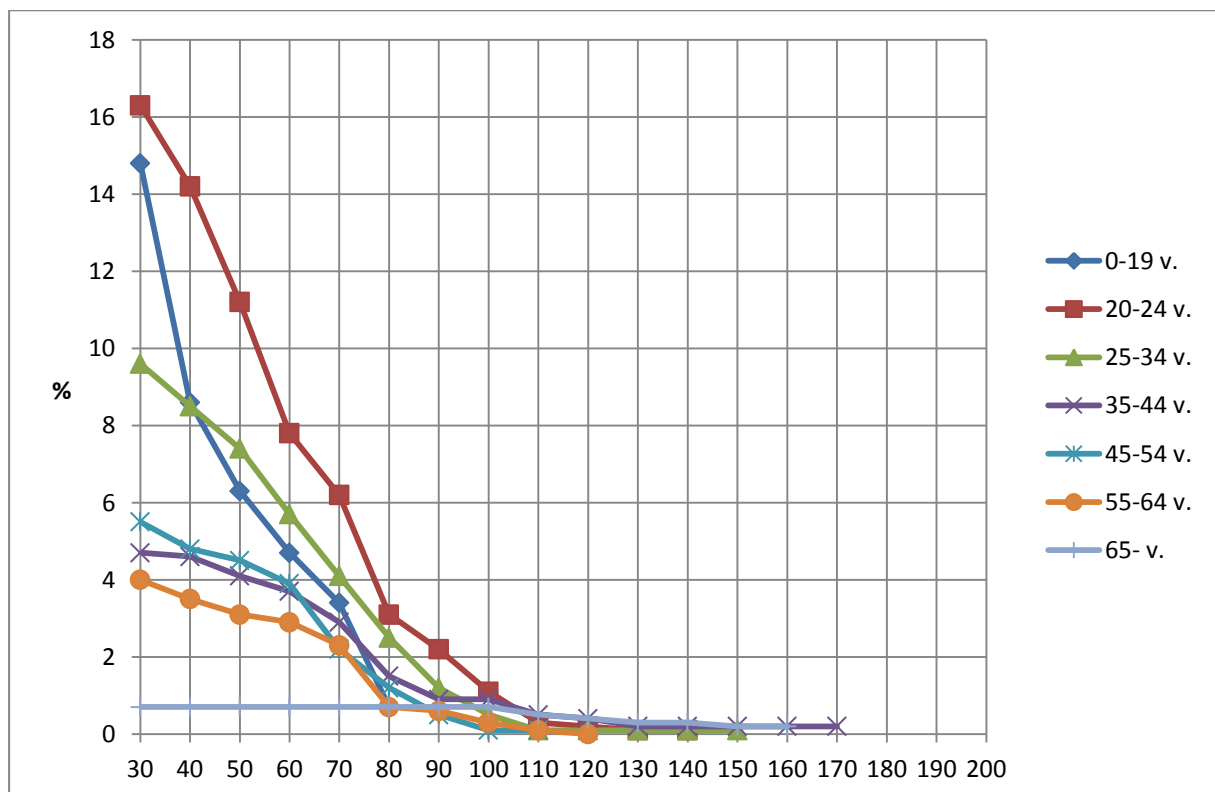


Kuvio 5. Työttömyysturva vuodessa Kelan toimeentulotuen saannin suhteen.

Kuviosta 4 näemme, miten paljon ”ei vielä” luokassa on kotitalouksia. Kuviosta 6 saamme tiedon siitä, miten tämä joukko jakautuu sosioekonomisen luokan mukaan. ”Ei-vielä” luokkaan kuuluu muutosprosentin luokissa 30-80 pääasiassa pitkäaikaistyöttömiä, opiskelijoita ja jäännösluokkaan muita kuuluvia kotitalouksia. 100 prosentin kohdalla eli taulukon 5 mukaisessa laskelmassa ”ei vielä” -luokka on lähes kadonnut ja sosioekonominen luokitus erottavana tekijänä on menettänyt merkityksensä. Kuvio pyrkii siis ennalta sanomaan, mitä tapahtuu jos prosenttia alennetaan 100%:sta – kuntien toimeentulotukeen tulee lisää väkeä juuri näistä sosioekonomisista luokista siitä syystä, että asumismenojen korvaaminen on matalalla tasolla.



Kuvio 6. Sosioekonominen asema "ei vielä"-luokassa muutosprosentin suhteen



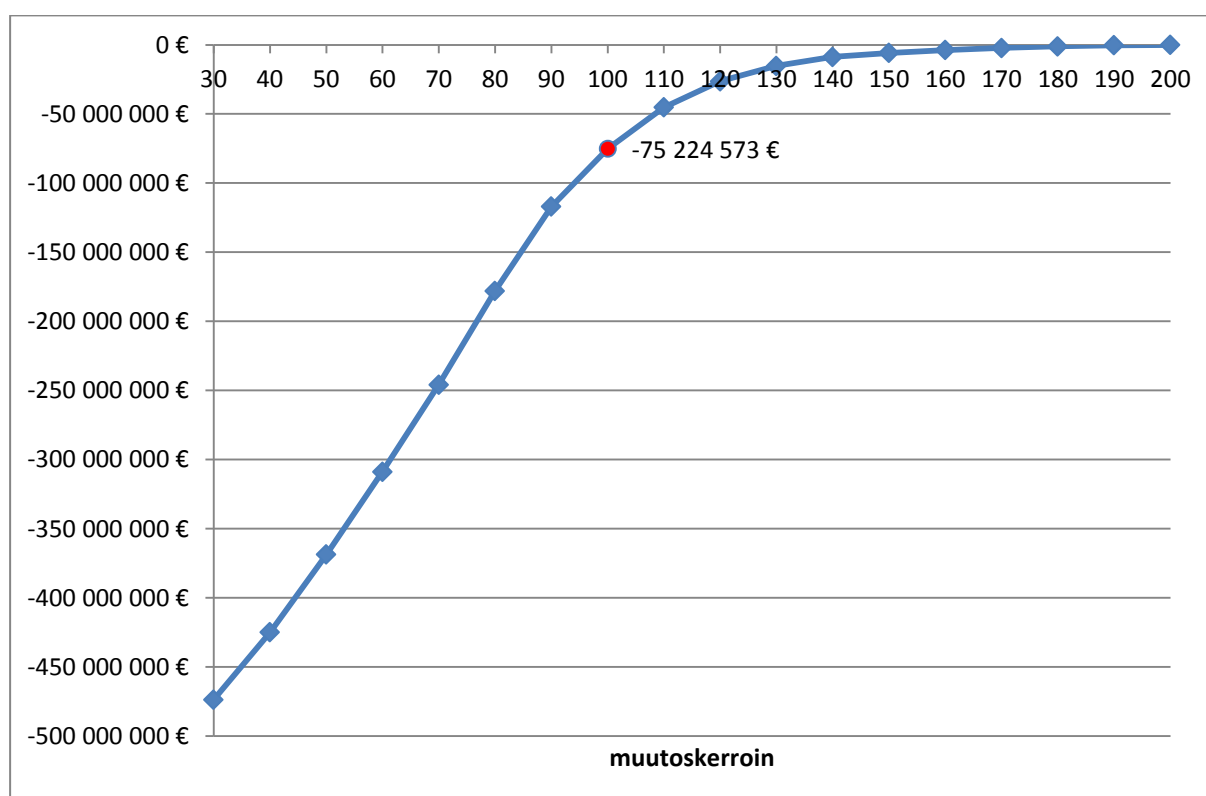
Kuvio 7. Päämiehen ikä "ei vielä"-luokassa muutosprosentin suhteen

Kuviosta 7 näemme saman päämiehen iän mukaan. Alle 35 –vuotiaista tulisi kunnan sosiaalityön asiakkaita jos prosenttia alennetaan 100:sta. Kuvion 6 mukaan pitkäaikaistyöttömistä ja opiskelijoita suuri osa joutuisi hakemaan asumismenoihinsa tukea kunnasta jos enimmäisasumismenojen prosenttia lasketaan. Nämä ovat toki myös syrjäytyneiden nuorten ominaisuuksia ja heihin kunnan sosiaalityön tulisi kiinnittää erityisesti huomioita.

Ehkä työryhmän ehdottama alle 25 – vuotiaisiin kohdistuva aktiivisuutta edistävänä toimi eli Kelan ilmoitusvelvollisuus kolme kuukautta perustoimeentulotukea saaneesta nuoresta kuntien sosiaalityöntekijöille voisi toimia paremmin kuin enimmäisasumismenojen alentaminen, jotta syrjäytymisvaarassa olevat nuoret voitaisiin ajoissa löytää (Työryhmän tiedote 26.6.2015). Tällöin tähän joukkoon pääsevät myös ne nuoret, joiden asumismenot tulevat katetuiksi Kelan asumistuen ja perustoimeentulotuen puitteissa. Tämä on tietysti vain yksi mahdollinen tapa määrittää kunnan sosiaalityön asiakkuutta. Tärkeämpää lienee laajempi huolikriteeristö sosiaalityön asiakkuuteen, jota Kelan toimeentulotuen hakemisen yhteydessä tarkistetaan. Voittaisiin yksinkertaisesti kysyä suoraan tarvitseeko asiakas kunnan antamaa sosiaalityötä tai tarvitseeko vielä jotain muuta Kelan maksaman perustoimeentulotuen lisäksi?

8 Kustannukset eli kunnan maksama toimeentulotuki

Sisu-mallin toimeentulotukimallissa asumismenot katetaan täysin. Tässä tutkimuksessa siihen tehdään poikkeus, jossa korvattaville asumismenoille laitetaan enimmäismäärät taulukon 5 (sivulla 22) ja sen monikertojen mukaan. Tästä syntyy kustannuksia toimeentulotukea saaville kotitalouksille. Kustannukset määritellään tässä muutoksena käytettävissä olevaan tuloon, jolloin vertailukohtana on tämä sama muuttuja kun toimeentulotuki on määritelty ilman asumisen enimmäismääristä rajoitusta eli toimeentulotuen kahden määritelmän erotus.



Kuvio 8. Kustannus (käytettävissä oleva tulo) kotitalouksien kannalta suhteessa nykytilaan (€).

Kustannus on esitetty kuviossa 8. Punainen piste muutuskertoimen arvolla 100 kuvaa kustannustilennettä taulukon 5 mukaisesti laskettuna; tällöin toimeentulotukea saavat kotitaloudet menettävät muutoksessa noin 75 miljoonaa, jos kunnat eivät erotusta maksa täydentävänä tai ehkäisevänä toimeentulotukena. Tässä laskelmassa oletetaan, että kunnat maksavat.

Jos käytetään asumistukilain 10§ rajoja, niin tappio on luettava kuvion muutuskertoimen pisteistä 80-90 ja kotitaloudet menettäisivät noin 117 – 178 miljoonaa euroa.

Ongelma on siinä kuka maksaa tämän summan? Onko se Kela vai kunnat? Vai jääkö se näiden köyhien ihmisten maksettavaksi? Lain hengen mukaista on, että viimeistään toimeentulotukena saadaan kaikki asumismenot katetuiksi, eli omavastuu on nolla. Vastaus voi siis olla vain joko Kela tai kunnat. Kela voi käyttää joko asumistukea tai toimeentulotukea. Jos

täydentävä ja ehkäisevä toimeentulotuki kuuluu kunnille, niin Kelan vaihtoehdoksi jää toimeentulotuen uudelleen määrittely siten, että asumiskustannukset tulevat katetuiksi. Voitaisiin tehdä toimeentulotuen muotojen uudelleen määrittely seuraavasti:

toimeentulotuki = perustoimeentulotuki + asumiskustannukset (- asumistuet) + täydentävä toimeentulotuki + ehkäisevä toimeentulotuki.

Näin saadaan täydentävästä toimeentulotuesta asumismenojen osuus pois ja sitä voidaan käsitellä omana muotonaan. Jos asumismenojen korvaaminen jakautuu Kelan ja kuntien kesken, niin yllä olevassa kaavassa voidaan käyttää kahta muuttujaa asumismenojen kohdalla, joista toinen ilmaisee Kelan osuuden ja toinen kuntien osuuden. Näin täydentävää voidaan kehittää puhtaasti sosiaalityön suuntaan ja toimeentulotuesta korvattavista asumiskustannuksista tulee oma muuttujansa ja helpompi käsitellä Kela-siirrossa. Harkinta toimeentulotuen myöntämisen yhteydessä tulee näin hieman selvemmäksi.

9 Yhteenveto

Toimeentulotuen Kela-siirrossa toimeentulotuen pääasiallinen toimija maksamisen, päättämisen ja haun kannalta on vuoden 2017 alusta Kela. Osa toimeentulotuesta, nimittäin täydentävä ja ehkäisevä toimeentulotuki säilyy edelleen kunnissa. Siirtoa Kelasta kuntiin voidaan määrittellä enimmäisasumismenojen avulla. Jos halutaan siirtää toimeentulotukea asumiskustannusten kohdalla kuntiin päin, niin se onnistuu pienentämällä laissa esiintyvää enimmäisasumismenoa. Päinvastaisessa tapauksessa eli Kelan osuuden kasvaessa ja yhteisen vastuun kasvaessa nostetaan enimmäisasumiskustannusten rajaa.

Kuntien täydentävään ja ehkäisevään toimeentulotukeen kuuluu myös muita menoja kuin asumismenoja. Tässä simuloituun toimeentulotukeen nämä harkinnanvaraiset erät kuuluvat aina – ainoan heikkouden tässä muodostaa tulonjaon palveluaineiston sisältö, joka on rekisteripohjainen ja sen heikkous tavoittaa näitä harkinnanvaraisia menoja johtaa vastaavaan heikkouteen simulointimallissa. Nykymallissa näitä harkinnanvaraisia menoja ovat aineiston elatusmaksut ja lasten päivähoitomaksut. Tässä laskelmassa nämä harkinnanvaraiset menot kuuluvat perustoimeentulotuessa korvattaviin.

Asumismenot Sisu-malli huomioi 100-prosenttisesti ja tähän tässä tutkimuksessa on puututtu.

Asumista tullaan vuoden 2017 alusta tukemaan Kelan asumistukijärjestelmän, Kelan perustoimeentulotuen ja kuntien täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen kautta. Tässä raportissa tutkitaan nykytilaa vuoden 2009 Kela-Stakes -aineiston avulla, tilastotietojen ja Sisu-mikrosimuloinnin avulla. Mikrosimuloinnilla skenaroidaan Kela/kunnat rajanvetoa määrittelemällä perustoimeentulotuessa korvattavat asumismenot usealla tapaa. Tässä yhteydessä simuloidaan myös Kelan toimeentulotuki 2017 hankkeen pyynnöstä täsmällisen kuntakohtaisesti määritellyn rajan vaikutus rekisteriaineistossa (Kauhanen 2015). Tämä on esitetty liitteessä 1.

Tilastojen mukaan täydentävää ja ehkäisevää toimeentulotukea saa suurin osa perustoimeentulotuen saajista, mutta määrällisesti se on pientä. Hyvin usein täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen tarve johtuu asumismenoista. Niistä asumismenoista, joista asumistuki on vähennetty. (Sisu-malli määrittelee asumistuen kotitalouden tulona, joka on aina mukana toimeentulotukilaskelmassa.)

Tutkimuksen tulos kiteytyy kysymykseen: Miten paljon Kela maksaa toimeentulotukena asumismenoja? Kelan maksama osuus asumismenoista on perustoimeentulotukea ja yli menevä jää kunnan maksaman täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen osalle. Tutkimus keskittyy tämän rajan määrittelyyn.

Kelan maksama perustoimeentulotuki määritellään enimmäisasumiskustannusten avulla. Jos kotitalous saa toimeentulotukea tietyllä enimmäisasumiskustannusten rajalla, niin se on perustoimeentulotukea, jos asumismenot ylittävät tämän rajan, niin ylitys on täydentävää toimeentulotukea ja muu perustoimeentulotukea. Ylityksen suuruus on helppo määrittää vanhan järjestelmän laskelman avulla. Jos saa vanhan järjestelmän mukaan toimeentulotukea, niin saa uudenkin. Enimmäisasumiskustannuksen käyttö määrittelee sen mihin Kela/kunnat raja asettaa. Kelan maksamana käsite on perustoimeentulotuki ja kunnan maksamana täydentävän ja ehkäisevän summa, tarkempaa jakoa tekemättä.

Tutkimuksen keskeinen tulos on, että asumiskustannukset tulevat huomioiduksi nykyään perustoimeentulotuessa melko kattavasti. Täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen rooli

asumismenojen kattamisessa on pieni, mutta tietenkin tärkeä, jota ilman asumismenot uhkaavat jäädä kotitalouksien velaksi ja asunnottomuuden uhka syntyy.

Tutkimusta heikentää Kela-Stakes-aineistoa käytettäessä puuttuvat havainnot joissain muuttujissa. Nyt niiden annettiin olla puuttuvia. Analyysia voisi täydellistää ottamalla nyt puuttuvat arvot mukaan – se olisi mahdollista korvaamalla puuttuvat nollalla tai tekemällä-muuttujat luokka-asteikollisiksi. Tulevaisuudessa samanlaiset aineistot olisi hyödyllistä harmonisoida puuttuvien osalta, jotta niillä analysointi ei perustuisi tutkimuskohtaisiin määrittelyihin. Nyt Kela-Stakes aineiston pohjalta luotu aineisto on pätevä vain tässä tutkimuksessa.

Lähteet

- Ahola Elina, 2015. Kaikki tuet yhdeltä luukulta? Kelan eri etuuksien ja toimeentulotuen eri lajien saamisen päällekkäisyys vuoden 2012 aineiston perusteella. Helsinki: Kela, Työpapereita 84.
- Ahola Elina ja Honkanen Pertti, 2015. Muistio 23.6.2015. Liite STM:n raporttiin (Sosiaali- ja terveysministeriö 2015). Yleisen asumistuen enimmäisasumismenojen muutosten vaikutus laskennalliseen toimeentulotuen tarpeeseen – mikrosimulointilaskelmia perustuen Kelan asumistukirekisterin tietopohjaan. Helsinki: Kelan tutkimusosasto.
- Blomgren Sanna, Karjalainen Jouko, Karjalainen Pekka, Kivipelto Minna, Saikkonen Paula ja Saikku Peppi, 2016. Perustoimeentulotuki siirtyy Kelaan – miten asiakas saa sosiaalityön palvelut? Päätösten tueksi 1/2016. Helsinki Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/129739/URN_ISBN_978-952-302-608-7.pdf?sequence=1
- Haataja Anita, 2010. Vanhempainrahaa saaneet äidit Kelan tutkimusosasto. Nettityöpapereita 9/2010
- Heinonen Hanna-Mari, 2010. Asumismenojen huomioon ottaminen toimeentulotuessa ja yleinen toimeentulotukitilanne kunnissa ja kuntayhtymissä syksyllä 2009. Sosiaali- ja terveysturvan selosteita 73. Helsinki: Kelan tutkimusosasto.
- Hiilamo Heikki, Hytti Helka and Takala Pentti., 2005. Työikäiset toimeentuloturvan vähimmäisetuuksien saajina. KELA Sosiaali- ja terveysturvan selosteita 42. Helsinki: Kansaneläkelaitos,
- Hiilamo Heikki, Karjalainen Jouko, Kautto Mikko ja Parpo Antti 2004. Tavoitteena kannustavampi toimeentulotuki. Tutkimus toimeentulotuen lakimuutoksista. Tutkimuksia 139. Helsinki: Stakes
- Honkanen, Pertti, 2008. Perusturva ja kannustavuus. Laskelmia asumistuesta, toimeentulotuesta ja työttömyysturvasta. Sosiaali- ja terveysturvan selosteita 63. Helsinki: Kela, Kelan tutkimusosasto.
- Honkanen Pertti, 2010. Asumiskustannukset toimeentulotuessa. Sosiaali- ja terveysturvan selosteita 72. Helsinki: Kelan tutkimusosasto.
<https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/17476/Selosteita72.pdf>
- Honkanen Pertti, 2013. Vuokranormien vaikutus toimeentulotukeen In: Ahola Elina, Hiilamo Heikki (toim.). Köyhyyttä Helsingissä. Toimeentulotuen saajat ja käyttö 2008–2010. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 127. Kelan tutkimusosasto. Helsinki.
- Hytti, Helka, 2003. Työmarkkinatuki ja rakennetyöttömyyden purkutalkoot. Toimeentuloturvan näkökulma. Yhteiskuntapolitiikka, 68(4).
- Ikonen Raimo, Ekebom Ralf, Granlund Tiina, Kattelus Mervi, Koho Arto, Lindqvist-Virtanen Carin, 2008. Kansallinen sosiaalisen suojelun ja osallisuuden strategiaraportti vuosille 2008–2010. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 38.
- Karjalainen Jouko, 2004. Harkintaa kautta aikojen. Teoksessa: Hiilamo et al. 2004. Tavoitteena kannustavampi toimeentulotuki. Tutkimuksia 139, ss. 117-126. Helsinki Stakes.
- Karjalainen Jouko, Hiilamo Heikki, Raivio Helka, 2003. Harkinta toimeentulotuessa. Toimeentulotuen muutosten arvioinnin väliraportti. Stakes. Aiheita 19.
- Kauhanen Heli, 2015. Sähköpostiviesti Pasi Moisiole 25. marraskuuta 2015 16:45 Aihe: VS: Kelan toimeentulotuen etuuskäsitelyn kattovuokrat. Viesti sisälsi myös Excel-taulukot: 1) ”Yleisen asumistuen ja eläkkeensaajan asumistuen ruokakuntien kokonaisvuokra_kunnittain_syyskuu_2015.xls” ja 2) ”Yleisen asumistuen ja eläkkeensaajan asumistuen saajien kokonaisvuokra_kunnittain_joulukuu_2014_jakauma.xls.”
- Kauhanen Heli ja Porko Maria, 2016. Mikä muuttuu, kun perustoimeentulotuki siirtyy Kelaan? Toimeentulotuen yhteistyötilaisuuudet Helsingissä. Esitys 19.2.2016. Kela ja Kuntaliitto <https://www.youtube.com/watch?v=pBzbzvLdb5w&feature=youtu.be>
- Kauppinen Timo M., Hannikainen-Ingman Katri, Sallila Seppo, Viitanen Veera, 2015. Pienituloisten asuinolot. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL).
- Kaurala,Marjatta, 1994. Toimeentulotukitilanne elokuussa 1994 - erityisesti asumismenojen osalta. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Kivipelto Minna, 2014. Toimeentulotuen siirto Kelaan antaa tilaa vaikuttavalle sosiaalityölle. THL-Blogi 26.3.2014. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Kivipelto Minna, 2016. Kuntien huolehdittava paljon apua tarvitsevien palveluista toimeentulotuen Kela-siirrossa. THL tiedote 18.1.2016. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
<https://www.thl.fi/fi/-/kuntien-huolehdittava-paljon-apua-tarvitsevien-palveluista-toimeentulotuen-kela-siirrossa>
- Määttä Mirja ja Määttä Anne, 2015. Parempia ratkaisuja koulutuksen ja työn ulkopuolella olevien nuorten tukemiseen Syyskuu 2015. Valtion selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 16/2015
- Saikkonen Paula, Blomgren Sanna, Karjalainen Pekka, Kivipelto Minna, 2015. Poistaako sosiaalityö huono-osaisuutta? Sastamala: KAKS Kunnallisanalan kehittämissäätiö. Tutkimusjulkaisusarjan julkaisu nro 89.
- STM, 2013. Toimeentulotuki. Opas toimeentulotukilain soveltajille. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

- Sosiaali- ja terveysministeriö, STM, 2015. Toimeentulotuen uudistamista selvittäneen työryhmän loppuraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2015:28. http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/126357/URN_ISBN_978-952-00-3591-4.pdf?sequence=1
- Talvensola, Sivi, 2009. Perustoimeentulotuen asumismenot kymmenen suurimman kaupungin toimeentulotuen soveltamisohjeissa vuonna 2008. Sosiaalityön Pro gradu -tutkielma Jyväskylässä: Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos. Jyväskylän yliopisto.
- Tervola, Jussi ja Verho Jouko, 2014. Maahanmuuttajien sosiaaliturvan käyttö vuonna 2011, versio 22.9.2014. Työpapereita 64. Helsinki: Kela
- Työryhmän tiedote 26.6.2015 123/2015. Toimeentulotuen tarvetta voidaan vähentää vahvistamalla sosiaalityötä ja asumistukea. Sosiaali- ja terveysministeriö. http://stm.fi/artikkeli/-/asset_publisher/tyoryhma-toimeentulotuen-tarvetta-voidaan-vahentaa-vahvistamalla-sosiaalityota-ja-asumistukea
- Valvira, 2012. Toimeentulotuen määrääjät ja ehkäisevä toimeentulotuki. Helsinki: Valvira. Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto, 2012. <https://www.valvira.fi/documents/14444/22511/Toimeentulotuki.pdf>
- Virtanen Ari ja Kiuru Sirkka, 2010. Toimeentulotuki 2009. Tilastoraportti 31. Helsinki: Terveystieteen ja hyvinvoinnin laitos.
- Virtanen Ari ja Kiuru Sirkka, 2015. Toimeentulotuki 2014. Helsinki: Terveystieteen ja hyvinvoinnin laitos. https://www.thl.fi/tilastoliite/tilastoraportit/2015/liitetaulukot/Tr27_15_liitetaulukot.xls <http://www.julkari.fi/handle/10024/129623>
- Vogt Ellen ja Sjöholm, Mari, 2014. Etuuskäsittelyä ja aikuissosiaalityötä. Toimeentulotuki- ja aikuissosiaalityön kuntakyselyn 2013 päätulokset. Suomen Kuntaliitto. Kuntaliiton julkaisusarja nro 2/2014. <http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/tapahtumat/aineisto/2014/sosiaalijohdon-paiva/Documents/2014-03-27-05-Vogt-Ellen.pdf> http://shop.kunnat.net/download.php?filename=uploads/uuttakunnista_2_2014ebook.pdf

Liitetaulukot

Liitetaulukko 1. Perustoimeentulotuen, täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen keskiarvot (€/v) taulukon 7 muuttujien suhteen.

	toimeentulotuen muoto			N
	perus	täydentävä	ehkäisevä	
Kotitalouden koko				
ei tietoa	1959	488	611	80338
1	2601	441	480	105251
2	2894	517	545	21091
3	2838	563	643	12654
4	3196	600	679	6519
5+	4087	717	714	6244
Ikä 31.12.2009				
-19v.	2181	385	489	15328
20-29v.	2573	443	495	70403
30-39v.	2765	554	598	40458
40-49v.	2763	536	625	45428
50-59v.	2373	475	562	39160
60-64v.	1710	468	532	10715
65+v.	1022	491	573	10605
Asuinkunta 31.12.2009				
Kaupunkimaiset kunnat	2602	508	603	174550
Taajaan asutut kunnat	2247	432	483	29706
Maaseutumaiset kunnat	1968	452	446	27841
Sairaus				
Mielenterveys	1696	587	559	17456
Tuki- ja liikuntaelin	1914	521	588	4032
Muu sairaus	1856	523	584	8299
Ei sairautta	2582	479	568	202310
Kotimaa				
entinen NL	2415	403	506	5413
OECD	2666	520	618	4291
pakolaismaat	3784	633	542	4939
muut maat	3215	648	722	3454
Suomi	2438	486	566	214000
Yhteensä	2483	493	569	232097

Liite 1

Kelan toimeentulotuen siirtoa suunnitteleva työryhmä on esittänyt kaksi enimmäisasumistuen määrittelyehdotusta (Kauhanen 2015). Nämä perustuvat asumistukirekisterin kuntakohtaiseen taulukkoon. Sisu-mallissa on kuntakoodi käytössä vain rekisteriaineistossa, joten simulointi täytyy tehdä sitä hyödyntäen. Näissä enimmäisasumismenot määritellään asumistuki kuntaryhmittäin ja ruokakunnan koon suhteen.

Ensimmäisessä simulointi vaihtoehdossa (0) enimmäisrajaa asumismenoille ei aseteta.

Toisessa vaihtoehdossa (1) se määritellään vuokralla asuvien yleisen asumistuen saajaruokakunnat ja eläkkeensaajan asumistuen saajien joulukuussa 2014 todelliset kokonaisasumiskustannukset, joista otetaan kunnittain ja ruokakunnan koon mukaan 75 % -rajapro sentiiliin määrittämä asumiskustannus, tämä on vaihtoehto 1 ja 75 %-versio.

Kolmannessa (2) määritellään asumiskustannusten enimmäisraja vuokralla asuvien yleisen asumistuen ja eläkkeensaajan asumistuen saajaruokakunnat syyskuussa 2015, todellisten kokonaisasumiskustannusten mediaanista lisättynä + 15 %, tämä on vaihtoehto 2 ja mediaaniversio;

Tässä tutkitaan mitä näiden rajojen toteuttaminen enimmäisasumistuen rajana toimeentulotuessa merkitsee toimeentulotuen saannille. Vertailukohtana on tilanne, jossa asumiskustannukset korvataan viimekädessä täysin toimeentulotuesta. Tämä vastaa lain noudattamista, joten se kelpaa varsin hyvin vertailukohdaksi. Tätä merkitään vaihtoehtona 0.

Liitetaulukko 2. Toimeentulotuki vuoden 2013 rekisteriaineistosta simuloituna vaihtoehtojen 0, 1 ja 2 mukaan.

vaihtoehto	vaihtoehto	saajia	euroa
ei enimmäisrajaa	0	257 963	1 088 259 949 €
75% -versio	1	230 053	877 907 394 €
mediaani+15% -versio	2	232 067	890 302 261 €

Kun tarkastellaan toimeentulotuen kokonaissummia, niin vaihtoehto 1 poikkeaa vaihtoehdosta 0 210 miljoonaa euroa ja vaihtoehto 2 198 miljoonaa euroa. Nämä ovat samalla täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen summia.

Kun tarkastellaan vaihtoehtoa 2 liitetaulukossa 3, niin se tarkoittaa lähemmin tarkastellen seuraavia asumismenojen enimmäismenoja kotitalouden koon ja asumistuen kuntaryhmän suhteen.

Liitetaulukko 3. Vaihtoehto 2, asumiskustannuksen mediaani + 15 % vuonna 2015

□ Asumistuen kuntaryhmä				
	1	2	3	4
Jäseniä as.kunnassa				
1	684	698	571	480
2	897	924	744	637
3	1038	1068	891	788
4	1144	1175	980	876
5+	1236.3	1289.5	1107.6	1004.1

Tätä voi verrata Aholan ja Honkasen (2015) muistioon (tässä taulukko 5, sivu 21). Yleishavainto siitä on, että yhden henkilön kotitalouden enimmäisasumismenot ovat liitetaulukossa 3 suuremmat kuin heidän taulukossaan, muiden solujen kohdalla pääosin pienempiä. Tämä pieni ero johtaa tässä suureen eroon kokonaiskustannuksissa; Aholan ja Honkasen taulukko johtaa -75 miljoonan euroon ja tässä päädytään -200 miljoonan euroon. Tätä ei voi verrata heidän laskelmaansa, koska heillä kyse oli asumistuen ja tässä toimeentulotuen simuloinnista.